

L'Etat et la Propriété Forestière privée

(Essai de Synthèse des différents aspects du Rôle de l'Etat Français
vis-à-vis de la Propriété Forestière privée dans la Métropole)

THÈSE

POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le 7 Décembre 1938, à 14 heures

PAR

Roger DANRÉ

Diplômé de l'Ecole libre des Sciences Politiques

MEMBRES DU JURY :

PRÉSIDENT : M. ACHILLE MESTRE, *Professeur*

SUFFRAGANTS { LE FUR, *Professeur*
SIBERT, *Professeur*

LES ÉDITIONS DES PRESSES MODERNES
AU PALAIS-ROYAL, PARIS — 1938

L'ÉTAT ET LA PROPRIÉTÉ
FORESTIÈRE PRIVÉE

L'Etat et la Propriété Forestière privée

(Essai de Synthèse des différents aspects du Rôle de l'Etat Français
vis-à-vis de la Propriété Forestière privée dans la Métropole)

THÈSE

POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le 7 Décembre 1938, à 14 heures

PAR

Roger DANRÉ

Diplômé de l'Ecole libre des Sciences Politiques

MEMBRES DU JURY :

PRÉSIDENT : M. ACHILLE MESTRE, *Professeur*

SUFFRAGANTS { LE FUR, *Professeur*
SIBERT, *Professeur*

LES PRESSES MODERNES
96, GALERIE BEAUJOLAIS Palais-Royal
PARIS I^{er}

1938

*La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses ;
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.*



INTRODUCTION GÉNÉRALE

Importance des forêts. — Attitude des hommes à leur égard et raisons de cette attitude. — Rôle de l'Etat et des particuliers Historique des mesures prises par l'Etat à l'égard de la propriété forestière privée. — Régime actuel.

Il semble, au premier abord, que la forêt doive tenir dans la vie des peuples, une place de moins en moins grande et occuper sur le sol un espace de plus en plus restreint. La production forestière est lente alors que le rythme de la vie économique s'accélère de plus en plus ; elle n'est que difficilement adaptable aux besoins, à cause de la lenteur de la pousse des arbres et parce que, plus encore que la production agricole, elle est fonction d'éléments indépendants de la volonté des hommes ; enfin, le bois a été éliminé dans une grande partie de ses utilisations par des produits de remplacement : charbon, fer, pierre, etc...

Cependant, la Forêt a une importance essentielle à de multiples points de vue.

Au point de vue économique, d'abord ; les produits forestiers ont trouvé de nouveaux emplois ; à leur tour, ils remplacent d'autres matières premières (emplois chimiques, carburant, etc.) et d'une façon générale les produits forestiers présentent deux avantages par rapport aux produits qui les remplacent ou qu'ils remplacent : le premier, c'est qu'ils se renouvellent, tandis que le charbon, le pétrole sont consommés au premier usage et sont en quantité limitée dans le monde. Le second avantage concerne spécialement la France, le charbon y est en quantité insuffisante

et le pétrole en quantité négligeable ; il apparaît donc particulièrement opportun de développer la production forestière pour améliorer la balance des comptes et assurer l'indépendance de l'économie nationale.

Mais, l'existence même de massifs forestiers sur le sol du pays a une importance beaucoup plus grande encore que l'utilisation de leurs produits.

Les forêts sont utiles à la Défense Nationale ; elles contribuent à assurer l'autarcie économique indispensable aux protagonistes d'un conflit armé, et, dispersées sur tout le territoire, elles rendraient plus de services que les mines concentrées sur des régions généralement proches de la Frontière. Elles ont toujours été un obstacle à l'avance de l'ennemi car elles favorisent les embuscades, brisent l'élan de la cavalerie et constituent encore dans la guerre moderne une défense naturelle contre les chars et engins motorisés.

D'autre part, les arbres sont des éléments indispensables de la beauté d'un pays. Les belles forêts forment le goût du public, inspirent les artistes, suscitent des écoles comme cette école de Barbizon qui doit à la forêt de Fontainebleau de nombreux chefs-d'œuvre. Elles font partie du patrimoine artistique qui attire les touristes ; leur utilité économique en est renforcée.

Mais, l'importance des forêts réside essentiellement dans l'action régulatrice qu'elles exercent sur les agents atmosphériques et les agents d'érosion.

Les massifs d'arbres brisent le vent, attirent des pluies régulières ; en ralentissant le ruissellement, ils contribuent à l'approvisionnement des sources, régularisent les cours d'eau, diminuent les risques d'inondation ; par leur emprise sur le sol, ils maintiennent les terres et évitent l'ensablement et l'obstruction des rivières.

Par suite, tendant à établir dans un pays un juste équilibre,

à puiser les excédents d'eau et à attirer les pluies nécessaires, leur action est un élément important de la salubrité du climat.

Les forêts sont aussi un facteur de sécurité ; l'obstacle qu'elles opposent aux inondations se traduit par la sauvegarde de vies humaines et par l'économie d'indemnités importantes que l'Etat est périodiquement amené à allouer aux sinistrés (1).

Enfin les forêts apparaissent comme un des facteurs de la richesse générale. D'une part, elles entretiennent l'humidité nécessaire aux cultures et, d'autre part, en régularisant les cours d'eau, elles permettent l'exercice de deux sortes d'activité particulièrement importantes : la batellerie et l'exploitation de la force hydraulique. Sans doute, des ouvrages peuvent être établis pour régulariser les cours d'eau, mais leur établissement est inopérant sur des rivières extrêmement irrégulières telles que l'Ardèche et le Verdon dont le débit centuple en quelques heures ; leur coût grève lourdement le budget des exploitations et leur efficacité n'est que temporaire, car ils finissent par s'ensabler comme les cours d'eau eux-mêmes. On peut donc dire que la question forestière est à la base des problèmes hydrauliques et des problèmes agricoles.

L'intérêt général est indiscutable, seule son importance varie suivant les régions, et suivant les différentes natures du sol ; il est plus grand dans les montagnes que dans les plaines, sur les sols ingrats que sur les sols fertiles.

★★

Malgré l'intérêt que présentent les forêts, l'action des hommes ne leur a pas toujours été favorable.

Il semble toutefois que leur première attitude ait été la vénération. Manou dans l'Inde protégea les forêts contre une im-

(1) Lors des inondations de la Garonne en 1930, le montant des indemnités prises en charge par l'Etat s'est élevé à un milliard.

prudente destruction ; la mythologie a peuplé les bois de divinités et les chênes de Dodone rendaient des oracles ; les druides sacrifiaient aux bois et adoraient Teutatès sous la forme d'un chêne. Les exemples de ce culte des arbres sont innombrables et Châteaubriand a pu écrire : « les forêts furent les temples primitifs » mais il a ajouté : « les forêts précèdent les peuples, les déserts leur succèdent ». Il semble en effet que du Pamir à l'Atlantique le déboisement ait marché de pair avec la civilisation et les pays les plus arides sont souvent ceux où elle a été la plus brillante. La Perse n'est plus qu'un plateau désertique, la Mésopotamie recouvre de ses sables les immenses cités de Ninive et de Babylone qu'elle ne pourrait plus nourrir. La Palestine n'est plus cette terre promise vers laquelle Moïse entraînait les Israélites libérés, et la reine de Saba ne retrouverait plus son royaume d'Arabie Heureuse dans l'Yemen aride que brûlent les vents de la Mer Rouge. Dans tout le bassin de la Méditerranée, il semble que le problème de l'eau se pose avec plus d'acuité qu'autrefois, et d'une manière particulièrement grave pour les rivages africains.

En France, même, il n'existe plus que des vestiges de l'ancienne forêt gauloise, les montagnes se dégradent, les rivières s'ensablent, des fleuves qui, comme la Loire jusqu'au début du XIX^e siècle, servaient de moyens de communication sont aujourd'hui privés de vie. L'extension des cultures a fait reculer les limites des forêts ; le dépeuplement des campagnes, l'amélioration de la technique agricole ont conduit à l'abandon des parcelles les plus mauvaises ou les plus éloignées (1).

Il existe actuellement plus de sept millions d'hectares de ter-

(1) D'après la statistique agricole décennale, depuis vingt ans le territoire cultivé a perdu environ deux millions d'hectares.

res incultes (1), friches de l'Est, fagnes des Ardennes, garrigues du Languedoc, causses désertiques et rochers dénudés des montagnes. Par suite du déboisement la terre s'appauvrit et il y a pénurie de bois d'œuvre dans le monde.

Ce mouvement de déboisement s'explique par l'ignorance des hommes qui n'en perçoivent pas immédiatement les effets, par le fait que les forêts ne donnent pas des bénéfices rapides, par les difficultés de l'action forestière et parce qu'elles sont plus utiles à la collectivité qu'à leurs propriétaires ; enfin et surtout par l'importance du temps en cette matière. « Nous ne sommes « pas assez habitués à penser au Temps et au concours de cir-
« constances qu'il a fallu pour amener les grands événements
« de l'histoire. Presque rien ne se fait vite. Il faut vaincre des
« traditions, des intérêts. Et il faut aussi pouvoir durer ». — Cette pensée de Bainville (2) s'applique aux forêts aussi bien qu'aux événements de l'histoire : il faut des générations pour créer une forêt, quelques heures suffisent pour la détruire. Pour réaliser une plantation avec quelque profit, il faut plus de 30 ans, et il en faut 100 pour avoir une futaie. Or, les hommes recherchent les profits immédiats. Il faut concilier les intérêts de l'agriculteur et du pâtre avec ceux du forestier. Il faut pouvoir durer afin d'assurer la perpétuité des peuplements... Pour exercer une action forestière, il faut enfin prévoir l'avenir en ménageant le présent, assurer la solidarité des générations.

*
* *

La nécessité d'établir un taux de boisement convenable, le

(1) D'après la statistique agricole décennale de 1929 (publiée en 1936) il y a : 1.379.580 hectares de friches ; 3.975.627 hectares de landes ; 369.848 hectares de marécages ; 1.377.512 hectares de rochers, soit ensemble 7.102.567 hectares.

(2) Jacques Bainville : Histoire de France (pp. 45 et 46. Edition Fayard 1924).

fait que les forêts profitent à la collectivité, l'importance de la durée justifient l'intervention de l'Etat.

Un des chefs de l'Ecole Libérale, M. Paul Leroy-Beaulieu l'admet car « l'Etat moderne est le représentant de la perpétuité sociale, il doit veiller à ce que les conditions générales d'existence de la nation ne se détériorent pas, c'est là le minimum, ce qui vaudrait mieux encore ce serait de les améliorer » (1). L'Etat est donc le représentant désigné de l'Action Forestière ; mais comment doit-il intervenir ?

Doit-il considérer les forêts comme des « cultures-clés » ? Doit-il instituer un régime de concessions inspiré des régimes des Mines et de la Force Hydraulique et du mode d'exploitation en faveur aux Colonies ? En vérité, les difficultés inhérentes à l'action forestière ne sont pas les mêmes que celles de l'exploitation des Mines et de la Force Hydraulique. Sans doute, il s'agit d'une richesse d'utilité générale dont l'exploitation suppose des connaissances spéciales. Mais, les Mines et l'Energie Hydraulique exigent l'investissement de capitaux importants dans de grandes entreprises ; leur exploitation est concentrée sur des points déterminés du territoire et donne des bénéfices dans un laps de temps assez court. La forêt, au contraire, est le lieu où le paysan va travailler l'hiver ; le travail y est dispersé et la lointaine échéance des efforts faits s'accomode mal de la durée limitée qui est maintenant le principe en matière de concession. Il ne s'agit pas seulement d'obtenir le meilleur rendement, il faut surtout protéger l'avenir.

Faut-il alors réserver la propriété des forêts aux collectivités publiques ? Leur perpétuité convient à la durée de l'œuvre forestière ; leurs moyens leur permettent de posséder des massifs importants et d'aménager des futaies. Mais c'est obérer les fi-

(1) Leroy-Beaulieu « L'Etat Moderne et ses fonctions », p. 143.

nances publiques, restreindre le champ d'action de l'individu, priver les forêts du soin attentif que le propriétaire donne à son bien, et d'ailleurs, l'Etat ne peut rien faire sans la collaboration des particuliers ; les atteintes que ceux-ci portent souvent aux forêts communales en sont la preuve.

En fait, les deux systèmes — propriété par les collectivités publiques et propriété privée — coexistent en France :

L'Etat possède	1.434.000 hect.
Les Communes, Départements et Etablissements publics	2.177.000 »
Et les particuliers	6.742.000 »
	10.353.000 » (1)

La propriété privée tient donc une large place dans le domaine forestier de la France, elle en occupe les deux tiers et il importe que l'Etat adopte à son égard une politique qui permette d'assurer un taux de boisement convenable du pays.

Mais quelle attitude adopter ? Laisser jouer l'intérêt individuel en maintenant la propriété forestière dans le droit commun de la propriété privée et en la protégeant contre les atteintes des tiers ? Assurer la continuité des générations dans le cadre de la famille ou dans le cadre d'une collectivité impérissable douée de capacité juridique et par ce moyen adapter le statut de la propriété à la longévité forestière ? Aider les propriétaires en prenant en considération le rôle qu'ils jouent dans l'intérêt général ? Ou bien encore user de contrainte à leur égard ?

Ces diverses attitudes ont été adoptées par l'Etat successivement et parfois simultanément dans l'Histoire, en raison des

(1) Chiffres donnés par les Experts au Comité Economique de la S.D.N. en 1932.

circonstances et de la diversité de l'importance des forêts suivant les régions.

★★

Dans l'ancienne France, après les mesures destinées à étendre le territoire agricole par le défrichement des forêts, très vite il est apparu nécessaire de maintenir un taux de boisement suffisant et les souverains ont marqué leur sollicitude à l'égard des forêts par des mesures diverses de protection. Dès le règne de Charlemagne, les Capitulaires contenaient des dispositions réglementant les exploitations et prévoyaient la nomination de magistrats chargés d'en surveiller l'exécution. De siècle en siècle, les rois Capétiens se sont faits les protecteurs de la forêt. En 1219 Philippe Auguste reprenait les dispositions des Capitulaires ; à la fin du XIII^e siècle, Philippe-le-Hardi organisait une juridiction forestière que Charles V réorganisait au XIV^e ; au cours du XVI^e siècle, des édits de 1518, 1554, 1563 ont tendu à soumettre les bois des particuliers à la protection de l'administration et à réglementer les coupes. Au XVII^e siècle, la création de la flotte française, le développement de l'industrie et les besoins de bois qui en résultèrent rendirent plus nécessaires ces mesures protectrices. L'ordonnance de 1669 a eu pour but de les rendre plus efficaces, de les uniformiser et de les codifier. Elle soumettait la propriété forestière privée à une sorte de tutelle administrative, réglementait l'importance des coupes, déterminait notamment le nombre de baliveaux à laisser dans chaque arpent, imposait aux propriétaires l'obligation d'aviser l'administration des exploitations à une certaine distance de la mer et des rivières et celle de déclarer les quantités de bois à vendre, le tout sous la surveillance des officiers des Maîtrises des Eaux et Forêts. En contre partie, les délits forestiers étaient l'objet d'une répression prompte et énergique de la part des « Tables de Marbre » et Maîtrises des Eaux et Forêts qui cumu-

laient les attributions juridictionnelles et les attributions administratives ; l'Etat devenait un client important des propriétaires forestiers et la suppression des droits de péage et de travers, que les seigneurs s'étaient arrogés, rendait la vie au commerce intérieur du bois (1) et apportait une aide aux propriétaires de forêts. En même temps, la forme de l'organisation sociale semblait convenir à la longévité forestière, des congrégations douées de perpétuité possédaient de vastes forêts et le droit d'aînesse assurait par la solidarité des générations, la continuité de l'œuvre forestière.

Pendant, ce régime froissait une foule d'intérêts, et s'il était de nature à assurer la conservation des forêts, il ne laissait pas aux particuliers assez de liberté pour qu'elles se développassent. D'ailleurs, la conservation elle-même n'était pas toujours efficace ; les fléaux, les besoins en bois que faisaient naître les guerres, les difficultés de communications et la crainte des disettes poussaient au déboisement.

La Révolution pose des principes contraires. Elle abolit le droit d'aînesse, dissout les congrégations et substitue à l'organisation familiale et corporative du pays la prééminence de l'individu. Elle organise une juridiction de droit commun uniforme et la loi des 19 et 25 décembre 1790 abroge les pouvoirs juridictionnels des Maîtrises. Enfin, le caractère « inviolable et sacré » de la propriété privée s'accommode mal des entraves apportées à la liberté du propriétaire par l'ordonnance de 1669, la loi des 15 et 29 septembre 1791 l'en libère et cette dernière disposition prend une importance particulière du fait de la vente des Biens Nationaux.

Pendant dix ans, les forêts privées furent soumises au droit commun de la propriété individuelle ; pendant dix ans, à la

(1) Ordonnance 1669, Titre 29. Cf. Sainctyon.

faveur de ce régime et en raison des besoins de la guerre, les défrichements se succédèrent. Cette expérience doit être interprétée comme une preuve non de l'incapacité des particuliers à participer à l'œuvre forestière, mais de la nécessité de l'intervention de l'Etat en ce domaine.

Cette intervention a débuté dès Floréal An XI, par l'obligation, instituée à titre temporaire, de déclarer à l'administration les défrichements, puis elle s'est diversifiée et amplifiée jusqu'à nos jours.

Le Code Forestier de 1827 qui a surtout pour objet de déterminer le régime des forêts des collectivités publiques, apparaît comme un compromis entre le régime de l'ordonnance de 1669 et le régime révolutionnaire. Il protège la forêt privée contre les tiers, en réglementant les droits d'usage et en réprimant les délits forestiers, mais il n'apporte que de faibles restrictions aux droits du propriétaire et l'intervention économique qu'il comporte a pour but de satisfaire les besoins des Services Publics en bois, non d'apporter une aide aux propriétaires.

Des lois successives ont apporté des restrictions au droit de propriété : loi du 18 juin 1859 sur les défrichements, lois du 8 juillet 1860, 8 juin 1864, 4 avril 1882 sur la restauration des terrains en montagne.

Au XX^e siècle, le rôle de l'Etat se développe dans ce domaine comme dans bien d'autres. Le contrôle de l'administration sur les forêts privées devient plus strict avec la loi du 22 avril 1922 instituant le régime des forêts de protection et celle du 26 mars 1924 relative aux forêts menacées par l'incendie. Les mesures anciennes concernant le défrichement sont accentuées en même temps ; des lois telles que celle du 2 juillet 1913, posent le principe d'une collaboration entre les particuliers et l'Etat ; celui-ci, dans une période plus récente encore, intervient dans l'économie forestière par une série de lois et décrets sur les exonérations

fiscales, la protection des produits forestiers, l'organisation du marché, qui ont été particulièrement nombreux depuis 1934.

C'est de ces textes que l'on peut dégager les principes qui guident actuellement l'Etat dans sa politique vis-à-vis de la propriété forestière privée. Quels sont-ils ?

*
**

L'Etat doit être considéré comme le représentant de l'œuvre forestière. Or, celle-ci n'a pas pour but de conserver les forêts ou de reboiser à tout prix, mais d'assurer un taux de reboisement convenable du pays. Il s'agit d'entreprendre une œuvre d'ensemble où l'action soit diversifiée suivant les régions, la nature du terrain et les besoins qui se manifestent et où la forêt tienne, en raison de ces éléments, une juste place dans la vie du pays. Il faut, à cet effet, concilier les intérêts en présence. Actuellement, l'existence de nombreux terrains incultes impose non seulement un effort pour la conservation des forêts, mais aussi un effort de reboisement. Sans doute, les terrains incultes ne sont pas tous aptes à recevoir des plantations, mais il reste cependant un large champ d'action à l'œuvre forestière.

Qu'il s'agisse de protéger les forêts existantes ou de procéder au reboisement, ce sont les mêmes problèmes qui se posent, mais avec plus d'acuité dans le second cas.

Deux difficultés principales touchent particulièrement cette œuvre forestière en ce qui concerne la propriété privée : l'importance du temps et la faible rémunération des efforts faits en égard à l'intérêt général que représente la forêt.

Pour vaincre ces difficultés, le rôle de l'Etat se manifeste de la façon suivante :

1°) Il pose des règles juridiques donnant la possibilité aux propriétaires de participer à l'œuvre forestière ou les y contraignant, et c'est cet aspect de l'intervention de l'Etat qui sera étu-

*dié dans une première partie intitulée : LE DROIT DE PROPRIÉTÉ
ET L'ŒUVRE FORESTIÈRE.*

*2°) L'Etat s'efforce de faire concorder l'intérêt particulier
avec l'intérêt général, de rendre plus rémunérateur le placement
forestier et cette action fera l'objet de la seconde partie de cette
étude : LES REVENUS FORESTIERS.*

PREMIÈRE PARTIE

LE DROIT DE PROPRIÉTÉ
ET L'ŒUVRE FORESTIÈRE

INTRODUCTION

Comment poser les règles juridiques qui permettent d'assurer la collaboration de l'Etat et des particuliers dans l'œuvre forestière ? Cette collaboration sera-t-elle volontaire de la part des particuliers ou bien doit-elle être imposée ?

Il semble que l'idée qui doit guider le législateur est la considération du rôle que joue le temps en cette matière. C'est l'importance du temps qui domine les trois problèmes qu'il a à résoudre.

En premier lieu le problème de la forme de la propriété forestière. Il s'agit de faire participer à l'œuvre forestière non pas un individu, mais une série d'individus qui en assureront la continuité. C'est ce problème qui sera envisagé dans le premier chapitre.

En second lieu, il conviendra d'étudier dans le chapitre suivant les mesures que l'Etat a prises pour protéger la propriété forestière privée contre les atteintes que les tiers pourraient y apporter. L'œuvre forestière est une œuvre de longue haleine, un seul acte de malveillance ou une imprudence peut la détruire en quelques instants. Il importe donc que la protection accordée par l'Etat à la propriété soit plus efficace en notre matière qu'en aucune autre.

Ces mesures ont pour but de faciliter la participation des particuliers à l'œuvre forestière ; elles peuvent ne pas être suffisantes pour assurer cette participation. Dans quelle mesure les propriétaires seront-ils obligés de se soumettre à des direc-

tives données par l'Administration ? Le problème ainsi posé se dédouble en raison de la dualité de l'œuvre forestière :

1°) conserver l'aire forestière et donner à la forêt sa juste place dans l'économie du pays.

2°) développer les forêts par le reboisement.

D'où deux sortes de restrictions aux droits des propriétaires : restrictions aux droits de propriété forestière qui seront étudiées dans un chapitre III et restriction du droit de propriété ordinaire dans l'intérêt du reboisement qui feront l'objet du chapitre IV

CHAPITRE PREMIER

LES DIFFERENTES FORMES DE PROPRIETE ET L'ŒUVRE FORESTIERE

Il importe que l'action du propriétaire sur sa forêt soit continue pendant une longue durée pour porter ses fruits, il est donc nécessaire que la propriété des Bois et Forêts reste dans la même main pendant longtemps. Quelle forme de propriété privée sera le mieux adaptée à cette condition ? La propriété individuelle ou la propriété collective ? Quel rôle l'Etat joue-t-il vis à vis de l'une et de l'autre ? Voilà les problèmes qui se posent.

SECTION I LA PROPRIETE INDIVIDUELLE

Pour que la propriété individuelle soit adaptée à l'œuvre forestière, il faut qu'elle soit stable, cette « fixité de la propriété est une condition du développement de la forêt » (1).

Or le propriétaire immobilise dans ses forêts une partie souvent importante de son patrimoine ; il peut être forcé de vendre des coupes ou sa forêt entière, pour obtenir des liquidités, la forêt est le gage de ses créanciers et reste à la merci de la mau-

(1) Cf. Delahaye : *Le déboisement et le régime des bois de particuliers*. Thèse Paris 1909. p. 166.

vaie fortune de son propriétaire. En outre, la vie du propriétaire est courte par rapport à celle des arbres. Il est donc nécessaire d'assurer la continuité des générations par un régime approprié de transmission héréditaire.

Or, abstraction faite du régime fiscal très défavorable (2), le régime des successions comporte, ou du moins a comporté, l'obligation du partage égal en nature des biens entre les héritiers. Il aboutit au morcellement de la propriété. D'après la statistique décennale de 1929, les propriétaires de bois sont au nombre de 1.208.000. Les bois ne peuvent être rationnellement aménagés que s'ils constituent des massifs cohérents ; autrement il devient très difficile aux propriétaires de reconnaître les limites de leurs propriétés et les propriétaires attachent peu d'intérêt à des parcelles de bois trop petites.

Il aboutit aussi au démembrement de la propriété, le conjoint survivant ayant de droit un usufruit sur la succession du prédécédé. Il peut en résulter des conflits d'intérêts ; d'autre part, l'usufruitier n'a pas intérêt à ménager l'avenir comme celui qui a la propriété entière.

Ces inconvénients n'apparaissent pas seulement au point de vue de la conservation de la propriété forestière, mais aussi pour l'extension des forêts sur les propriétés ordinaires généralement divisées en parcelles tellement petites qu'il n'est pas intéressant pour leur propriétaire de les reboiser ; d'ailleurs, certains de ces inconvénients touchent également l'agriculture (c'est le cas du morcellement) ou l'organisation sociale (c'est le cas de l'instabilité de la propriété), les mesures prises par l'Etat sont donc en général des mesures qui ne sont pas spéciales aux forêts.

Pour lutter contre les aléas de l'existence, l'Etat a créé le bien de famille, contre les inconvénients du démembrement du droit de propriété il a aménagé les règles de l'usufruit, enfin contre

(2) *Infra*, p. 115 et s.

les inconvénients du morcellement il a cherché à **remembrer** les propriétés et à grouper les propriétaires.

§ I. — **Le bien de famille et l'œuvre forestière**

Le Bien de Famille est un bien qui, après accomplissement de certaines conditions de forme et de fonds, ne peut être saisi que pour acquitter les dettes alimentaires, les impôts et les condamnations pénales.

Le Régime créé par la loi de 1909 et modifié par les lois subséquentes s'appliquait aux maisons d'habitation, aux ateliers d'artisans et aux exploitations agricoles. Il n'a reçu que peu d'applications (3), parce qu'il supprime toute possibilité de crédit hypothécaire, et surtout parce que la valeur maximum (8.000 francs portée à 40.000 francs) du Bien de Famille était trop faible. D'autre part il ne pouvait guère être appliqué aux Forêts, puisque le centre de ce bien était une maison d'habitation, un atelier ou une ferme.

Il semble que le décret-loi du 14 juin 1938, qui a pour but d'élever à 120.000 francs le maximum de valeur du Bien de Famille, permette d'appliquer enfin ce régime aux forêts. En effet, il dispose que le Bien de Famille peut ne comprendre que des terres seules « exploitées par la famille » ce qui est le cas le plus général en ce qui concerne les bois et forêts.

D'autre part — et ceci est une disposition commune à toutes les lois successives de ce régime — l'appréciation de la valeur de l'immeuble a lieu au moment de sa constitution en Bien de Famille ; malgré toutes les plus values qu'il peut acquérir par la suite il reste dans son intégralité un Bien de Famille, quel que soit le dépassement de la valeur maximum. C'est un encouragement aux améliorations et en particulier au reboisement des

(3) Au début de 1938 le nombre des bien de famille urbains et ruraux n'atteignait pas 300.

terres incultes dont la plus value devient considérable. Par conséquent, le régime du Bien de Famille peut être appelé à devenir un des éléments de l'action forestière de l'Etat.

§ II. — L'usufruit forestier

L'usufruit est aménagé de façon à protéger les droits du nu-propriétaire. Le droit de jouissance de l'usufruitier est identique à celui du propriétaire, sous réserve de ne pas altérer la substance de la chose, et cette règle tend à assurer la continuité de l'œuvre forestière entre les générations successives, de même que l'obligation de jouir en bon père de famille et celle de se conformer aux habitudes du propriétaire précédent.

Les auteurs du Code Civil ont consacré spécialement à l'usufruit forestier quelques articles pour définir la consistance de l'usufruit (les taillis sont considérés comme fruits et les futaies comme capitaux) et pour imposer aux usufruitiers l'obligation de se conformer aux usages suivis par les anciens propriétaires pour l'exploitation de leurs bois. L'usufruitier doit suivre l'aménagement établi avant l'ouverture de son droit pour les époques, l'ordre et l'étendue des coupes de futaie. De même il doit réserver dans les coupes de taillis sous futaie un certain nombre de baliveaux par hectare comme le faisait son prédécesseur (4).

Si aucun aménagement n'a été établi avant l'ouverture de l'usufruit, l'usufruitier n'a pas le droit de couper les futaies, car ce sont des capitaux — sous réserve toutefois des coupes « d'éclaircie » qui font l'objet non seulement d'un droit mais encore de l'obligation d'entretien qui est à la charge de l'usufruitier (5).

(4) Cf. Planiol, T. I., p. 945.

(5) Cf. Bordeaux 28 mai 1912, D. P. 1913, 2, 209 et la note de M. Léonce Thomas.

S'il s'agit de taillis, le défaut d'aménagement n'empêche pas l'usufruitier d'en avoir la jouissance, mais il doit procéder aux coupes d'une façon rationnelle, il peut établir un plan d'aménagement selon les règles suivies dans la région où se trouve la forêt ou celles qui régissent les bois domaniaux. S'il fait mal à propos la coupe d'une forêt non aménagée, il est obligé de restituer la valeur du bois et peut être condamné à des dommages-intérêts pour le préjudice qu'il cause à l'avenir de la nu-propriété (6).

Enfin, si l'ancien propriétaire avait procédé à des coupes abusives et déréglées, l'usufruitier ne pourrait suivre son exemple, en vertu de ce principe essentiel qu'il doit jouir en bon père de famille. L'usufruitier ne suit donc les errements du propriétaire qui l'a précédé que lorsque ceux-ci sont conformes à une gestion rationnelle de la forêt ; il en résulte que, grâce à la sagesse du législateur et des juges, la conservation des forêts est mieux assurée lorsque la propriété individuelle est démembrée que lorsqu'elle est pleine et entière.

§ III. — Le regroupement de la propriété privée

Au contraire des règles de l'usufruit, les mesures prises par l'Etat pour lutter contre les inconvénients du morcellement de la terre ne sont pas spéciales à la propriété forestière. Pour la culture, le morcellement entraîne des pertes de temps et une augmentation des frais. Mais toutes les mesures prises en permettant un meilleur aménagement des forêts servent l'œuvre forestière. Elles sont de deux sortes : remembrement de la propriété, groupement des propriétaires.

A) *Le remembrement* peut être poursuivi soit par voie

(6) Cf. Req. 14 mars 1838, Req. 16 Déc. 1874 (D.P.*1876, 1, 432).

d'échanges individuels, soit d'une façon collective pour un territoire déterminé. L'Etat favorise l'un et organise l'autre.

Il favorise les échanges ruraux en accordant l'exonération de tous droits de mutation jusqu'à concurrence de la valeur du lot le moins important.

Quant au remembrement collectif, il a été organisé par un décret du 30 octobre 1935 en vue de faciliter l'exploitation agricole et d'abaisser les prix de revient des produits de la terre. mais il donne le même résultat en ce qui concerne les propriétés forestières.

Dans des circonscriptions déterminées, des associations syndicales sont constituées en vue d'établir un plan d'ensemble de répartition des terres qui ne sont pas exonérées de cette obligation par le décret ; or la liste des exonérations ne comprend pas les bois et forêts.

Le plan du terroir ainsi établi peut permettre de créer des ensembles cultureux et forestiers cohérents et d'adapter les affectations de culture à chaque nature de terrain.

B) Le groupement des propriétaires peut poursuivre le même but : l'aménagement rationnel de massifs forestiers. Il est possible en effet aux propriétaires de se grouper en associations syndicales conformément aux lois du 21 juin 1865 et du 21 décembre 1888 dont l'art. 1^o par 10 stipule que des associations pourront être créées pour « l'exécution et l'entretien de toute amélioration agricole d'un intérêt collectif ». Il ne s'agit pas là d'une propriété collective, mais du groupement de propriétés individuelles, quelques attributs seulement du droit de propriété passant à la collectivité. D'ailleurs, le problème du remembrement et celui du groupement des propriétaires sont connexes, les associations syndicales ne pouvant être facilement constituées que si la propriété n'est pas trop divisée, s'il ne faut pas avoir à réunir un trop grand nombre d'adhésions.

*
* *

Rien n'a été fait pour établir la solidarité des générations, peut-être la récente loi donnant au père de famille le droit de désigner son successeur dans l'exploitation de toutes ses terres permettra-t-elle d'assurer la continuité de l'œuvre forestière en même temps que celle de l'œuvre agricole ; mais ces dispositions ne porteront leurs fruits que dans l'avenir ; pour le présent l'Etat lutte seulement contre les conséquences néfastes d'un régime qui n'assure qu'assez mal la continuité de l'œuvre forestière.

Il semble alors que la propriété collective soit la forme de propriété qui convienne à cette œuvre, car la personne juridique qui la possède peut avoir une durée illimitée, et n'a ni caprices, ni besoins soudains. La Personne Juridique peut s'affranchir de l'intérêt immédiat et régler les exploitations d'après les prévisions d'avenir.

SECTION II

LA PROPRIÉTÉ COLLECTIVE

La propriété forestière collective peut se présenter sous deux aspects : elle peut être le but d'un groupement ; elle peut être également un mode de placement d'une collectivité ayant un autre but. Il importe d'examiner l'attitude de l'Etat dans chacun de ces cas.

§ I. — Les groupements à but forestier

Les groupements à but forestier sont assez nombreux, mais il s'agit plutôt d'organismes de propagande, représentatifs des intérêts généraux de la forêt que d'êtres moraux propriétaires de forêts. Ces derniers sont assez rares et l'Etat n'a à peu près rien fait pour eux. Il n'a pas créé de forme de groupement spéciale, et parmi les formes existantes il n'a accordé ses faveurs

qu'aux coopératives — facilités de crédit (7) et exonération d'impôts (notamment exemption de droits d'enregistrement des statuts, d'impôts sur les bénéfices commerciaux) — or la forme coopérative s'adapte assez mal à la gestion de propriétés forestières, car le but de la coopérative n'est pas de faire fructifier des capitaux. En fait, aucune des Coopératives Forestières existantes n'a pu faire agréer ses statuts par la Caisse Nationale de Crédit Agricole (8).

D'ailleurs, le même fait s'oppose à la création de groupements forestiers sous la forme d'associations de la loi de 1901, car celles-ci ne peuvent poursuivre un but lucratif.

En sens contraire, les forêts ne sont pas assez rémunératrices pour que leur gestion soit l'objet de sociétés commerciales ; celles-ci ont en effet des charges fiscales et des frais généraux qu'elles ne pourraient assumer.

Il semble donc que la seule forme du groupement forestier possible soit la Société Civile, bien que celle-ci présente également de graves inconvénients notamment du fait de la responsabilité trop lourde de chacun des associés.

§ II. — Les placements forestiers des groupements n'ayant pas un but forestier

Il ne s'agit pas ici d'envisager l'action forestière de tous les groupements mais seulement de ceux dont la capacité est limitée par la loi et sur les biens desquels s'exerce une tutelle plus ou moins stricte de l'Etat, soit dans le but de limiter le patrimoine de ces groupements soit dans le but de protéger leurs placements.

(7) Cf. infra, p. 97.

(8) Le mouvement coopératif n'est cependant pas nul en matière forestière (société coopérative de reboisement du Nord, Coopérative Lorraine de Reboisement, Société Coopérative de la Montagne Noire) mais la gestion de propriétés forestières n'est qu'une partie de leur activité, elles ont en général été constituées pour fournir des avantages à leurs adhérents : achats en commun, fournitures de plants, etc...

Le rôle de l'Etat a été d'étendre la capacité de ces groupements à cet égard.

Une loi du 2 juillet 1913 a étendu la capacité des Associations d'utilité publique. En vertu de cette loi, les associations peuvent posséder non seulement des immeubles destinés à leurs services ou à la réalisation de leur rôle, mais encore des bois et terrains à reboiser, sans limite, et elles peuvent les acquérir à titre gratuit aussi bien qu'à titre onéreux.

La même loi, complétant la loi du 20 juillet 1895, a prévu la possibilité pour les Caisses d'Epargne de placer leur fortune personnelle en bois, forêts ou terrains à reboiser jusqu'à concurrence de 1/10 du montant en capital de cette fortune. Cette disposition se justifie pleinement ; les Caisses d'Epargne sont surtout alimentées par les économies des paysans, auxquels l'existence de forêts profite indirectement. Pendant longtemps, elle n'a pas reçu d'application, il a fallu l'expérience des inondations de la Garonne en 1930 pour créer un mouvement en faveur des placements forestiers parmi les directeurs de Caisses d'Epargne de la région du Tarn : Castres, Mazamet, Graulhet, Albi, Gaillac, Lavaur. •

Enfin, l'Etat contrôle les placements de nombreuses Compagnies d'Assurances et de Sociétés et Caisses ayant un but social, et là encore il a un rôle à jouer ; en vertu de la loi de 1913, les Sociétés Mutuelles approuvées sont autorisées à faire des placements en bois et terrains à boiser. Cependant, en vue d'assurer à ces sociétés des placements plus fructueux, le décret-loi du 30 octobre 1935 a marqué un retour en arrière à cet égard.

Cette forme de placement correspond d'ailleurs au but de ces organismes. Dans un domaine forestier c'est la nature qui capitalise pour son propriétaire.

*
* *

Le rôle de l'Etat vis-à-vis des différentes formes de la propriété forestière apparaît donc comme limité.

Vis-à-vis de la propriété individuelle, aucune règle spéciale n'est posée sauf en ce qui concerne l'usufruit et encore s'agissait-il plutôt de régler les rapports de deux personnes entre elles que de poursuivre un but forestier.

Vis-vis de la propriété collective, l'Etat a joué un rôle plus actif en favorisant certains groupements et en étendant la capacité de certains autres, mais sans poser les bases d'un régime qui soit parfaitement adapté à l'œuvre forestière.

CHAPITRE II

L'ETAT PROTECTEUR DE LA PROPRIETE FORESTIERE

En raison de l'intérêt général que présente la forêt, en raison du temps qu'il faut pour réparer matériellement les atteintes qu'elle peut subir, la protection contre les agissements des tiers est plus nécessaire pour la propriété forestière que pour toute autre propriété.

Cependant, cette protection soulève un problème de conciliation des intérêts en présence, et elle est en liaison avec les programmes pastoraux pour lesquels des crédits sont inscrits chaque année au budget de l'Etat. La forêt présente un intérêt social ; pour les paysans c'est le lieu où ils peuvent trouver quelque nourriture pour leurs bêtes, du bois pour l'hiver. Cet intérêt était particulièrement puissant au temps où la vie locale était resserrée, faute de moyens de communication, et où les forêts appartenaient en presque totalité à de grands propriétaires, seigneurs ou collectivités, qui accordaient des droits d'usage sur leurs biens. Aujourd'hui les données sont changées, tout le monde peut accéder à la petite propriété, et en fait, nous l'avons vu, les forêts sont morcelées ; les moyens de communication, en se développant, permettent d'éviter les disettes résultant d'une insuffisance de la production locale ; les droits des tiers

sur les bois présentent donc moins d'intérêt, aussi les droits d'usage sont-ils beaucoup moins nombreux qu'autrefois ; cependant, ils subsistent encore sur certaines forêts et il reste possible aux propriétaires d'en accorder de nouveaux ; il y a donc lieu de protéger la forêt contre les abus que peuvent engendrer ces droits et contre les agissements des personnes qui ne sont pas attachées à l'œuvre forestière par l'intérêt du propriétaire.

Le régime actuel présente deux caractéristiques essentielles :

La première, c'est qu'il est assez ancien. Les règles posées datent, sauf quelques modifications destinées à les rendre plus efficaces, du Code forestier de 1827, et les auteurs du Code s'étaient inspirés dans une large mesure de l'ordonnance de 1669.

La seconde caractéristique consiste dans le fait que ce régime est, pour une grande part, commun aux forêts privées et aux forêts des collectivités publiques, avec cette différence que l'intérêt social doit être plus puissant dans l'élaboration des règles relatives aux forêts des collectivités publiques, et cette autre différence en sens contraire que les règles protectrices doivent être plus strictes lorsqu'il s'agit d'une propriété de collectivité publique que lorsqu'il s'agit d'une propriété privée.

Le rôle protecteur de l'Etat se manifeste par la limitation des droits d'usage, par la répression pénale des atteintes apportées par les tiers à la forêt et par l'organisation de la réparation civile des dommages qu'ils lui ont fait subir.

SECTION I

LA REGLEMENTATION DES DROITS D'USAGE

Les droits d'usage existants ou pouvant être accordés sur les forêts sont de deux sortes : des droits d'intérêt pastoral, tels que pacage et pâturage des bestiaux, droit de parcours, panage

et glandée dont l'exercice a souvent pour résultat de détériorer la forêt, d'appauvrir le sol et d'empêcher la régénération naturelle. Des droits d'usage en bois, marennage (ou droit de prendre du bois de construction), affouage (droit de prendre du bois de chauffage), dont l'exercice est conforme à celui de l'exploitation forestière, mais qui peut entraîner des abus, leurs titulaires n'ayant pas comme les propriétaires le souci de l'avenir et le bénéfice du maintien de la valeur du fonds. Dans les deux cas, il est donc utile de limiter les droits des tiers, afin de protéger la forêt.

Ici, l'intérêt du propriétaire et celui de l'Etat représentant de l'œuvre forestière concordent. Le but de la réglementation n'est pas de restreindre les droits des propriétaires ni de les empêcher d'accorder des droits d'usage, mais de protéger la forêt contre les abus en restreignant les possibilités d'exercice de ces droits d'usage et en facilitant leur suppression.

§ I. — Restriction de l'exercice des droits d'usage

Les limites apportées aux droits d'usage ne sont pas les mêmes pour les *usages pastoraux* et pour les usages en bois, les inconvénients qui peuvent en résulter étant différents.

L'idée qui domine la réglementation des premiers c'est qu'ils ne pourront être exercés que s'ils ne portent pas atteinte au bon état de la forêt.

Aussi, leur exercice est-il *limité d'abord dans l'espace*. Il ne peut avoir lieu que sur les parties de la forêt déclarées défensables par l'Administration des Eaux et Forêts qui a le droit exclusif de constater la défensabilité, en tenant compte de l'état et des possibilités de la forêt (1). La défensabilité est prononcée dans l'intérêt du propriétaire pour lui donner les moyens de

(1) Cassation, 4 février 1824.

défendre sa forêt contre l'usage abusif que les usagers prétendraient faire de leurs droits. Le propriétaire reste libre de permettre l'introduction des bestiaux sans faire déclarer la défensabilité de ses bois par les agents de l'Administration (2). D'autre part, le propriétaire peut limiter les droits de parcours et d'accès en désignant lui-même les chemins par lesquels les bestiaux devront passer (art. 119 Code forestier).

Les droits d'usage sont également *limités dans le temps*. L'Administration des Eaux et Forêts, en déclarant la défensabilité, indique généralement, à quelle époque peut avoir lieu l'exercice du droit d'usage autorisé ; il s'agit d'éviter que la forêt ait à souffrir, c'est une question de fait dont la solution varie suivant les régions. Limitation quant aux époques d'exercice du droit d'usage, mais aussi limitation de la durée de cet exercice : l'Art. 66 du Code forestier applicable en vertu de l'Art. 120 limite à trois mois la durée du panage et de la glandée.

Enfin, il importait de protéger les forêts contre les animaux particulièrement dévastateurs et c'est pourquoi l'introduction des chèvres, brebis et moutons par les usagers est interdite. (Art. 78 Code forestier).

Toutes ces restrictions apportées aux droits des usagers sont d'ailleurs complétées par des dispositions réglementant les usages collectifs, déterminant la quantité de bestiaux qui peuvent être admis, posant les règles de la responsabilité des pâtres.

En ce qui concerne les *usages en bois*, l'Etat n'intervient pas directement ; il n'y a pas de déclaration de défensabilité, mais le contrôle des propriétaires est imposé aux usagers afin qu'ils n'excèdent pas les limites de leurs droits. Ces derniers ne peuvent prendre les bois et morts-bois auxquels ils ont droit qu'après délivrance par le propriétaire ou son représentant. En

(2) Cassation, 7 février 1857.

outre, certains instruments sont interdits aux usagers lors de leur récolte.

Enfin, à ces règles destinées à prévenir les abus, s'ajoutent des règles ayant pour but de limiter l'importance des usages en bois. Le droit d'usage est un droit personnel, il est interdit de vendre le bois récolté (Art 83 Code forestier, applicable en vertu de l'Art 120). L'usage, en effet, n'est pas destiné à fournir des revenus aux usagers, mais à leur procurer des produits en nature pour leur consommation personnelle. Cette disposition concilie donc l'intérêt forestier avec l'intérêt social.

Toutes ces limitations des droits d'usage sont d'ordre public. Le propriétaire d'une forêt soumise à des droits d'usage ne peut renoncer d'avance au droit de poursuivre les usagers à raison des délits qu'ils commettraient en cette qualité (3). La protection de la forêt est en effet prépondérante. Les droits d'usage ne sont qu'une survivance et malgré cette réglementation ils sont susceptibles d'engendrer des abus, de diminuer la valeur de la forêt ; aussi l'Etat a-t-il posé des règles destinées à en faciliter l'extinction, à permettre aux propriétaires d'en imposer la suppression aux usagers.

§ II. — L'extinction des droits d'usage

Les droits d'usage constituent des servitudes réelles discontinues qui peuvent s'éteindre, en vertu des principes généraux, par confusion ou s'il y a impossibilité d'en user.

En outre, pour faciliter leur suppression, deux modes d'extinction spéciaux, que le propriétaire peut imposer aux usagers, ont été créés : le cantonnement et le rachat. (Art. 118, Code forestier).

(3) Cassation, 26 mars 1847 (S. 1847, 1, 393).

Le *cantonnement* est le mode d'extinction des usages en bois. Il consiste dans l'abandon à l'usager d'un canton en toute propriété, moyennant dégrèvement de la servitude d'usage pour toutes les autres parties de la forêt.

Sur l'initiative du propriétaire, un arrangement amiable est tenté ; en cas d'échec, le propriétaire saisit le Tribunal Civil par une action en affranchissement d'usage par voie de cantonnement. Il y a lieu alors d'évaluer l'émolument annuel de l'usager, de capitaliser cet émolument (généralement au denier 20) et de déterminer l'étendue et la situation du canton abandonné, en tenant compte du chiffre obtenu par les deux premières opérations.

C'est une faculté exorbitante du droit commun qui est donnée aux propriétaires dans l'intérêt de la forêt, car jamais le servant n'a le droit de convertir le droit du dominant en une propriété partielle. C'est une institution commune aux bois soumis au régime forestier et aux bois non soumis. Un décret de 1857 a prévu des modalités d'application qui s'imposent dans le premier cas et non dans le second. Mais en fait les principes sont les mêmes.

Le *rachat* est le mode d'extinction spécial aux autres usages. C'est le dégrèvement de la servitude d'usage moyennant le paiement d'une somme d'argent. Les formalités et modalités sont les mêmes que pour le cantonnement avec cette différence qu'il n'y a pas lieu de se livrer à la dernière opération (détermination du canton abandonné). Le rachat, comme le cantonnement peut être imposé aux usagers par le propriétaire, mais il doit être convenu entre les intéressés si le propriétaire veut l'étendre aux usages en bois. D'autre part, le rachat a un caractère de généralité moins grand que le cantonnement et ici réapparaît l'intérêt social des usages pastoraux ; en vertu de l'Art. 64 du Code Forestier il ne peut être requis au cas où l'exercice

du droit de pâturage serait d'une absolue nécessité pour les habitants d'une ou de plusieurs communes.

SECTION II

REPRESSION DES DELITS FORESTIERS

La limitation des droits d'usage laisse un champ d'action plus vaste à la répression des atteintes qui peuvent être portées à la propriété forestière. Elle présente aussi l'avantage de faciliter la surveillance.

Il n'y a pas lieu de faire ici une étude du Droit Pénal Forestier mais de déterminer dans quelle mesure l'Etat assume son rôle de protection vis-à-vis de la forêt. A cet effet, il faut que la répression soit suffisamment rigoureuse, que son champ d'action soit vaste, que sa mise en œuvre soit prompte et efficace.

§ I. — Rigueur de la répression

Le caractère rigoureux de la répression résulte d'abord de la nature des délits forestiers. Ce sont des délits contraventionnels, c'est-à-dire que la bonne foi du prévenu ne peut être prise en considération, la seule existence du fait dommageable suffit pour qu'il y ait lieu à condamnation. En outre, s'il est possible de faire application des principes généraux de la responsabilité pénale des mineurs, d'invoquer une excuse fondée sur la force majeure (4) ou sur la démence, les circonstances atténuantes ne sont pas admises (Cf. Art. 203, Code forestier) ; le juge peut se mouvoir entre un maximum et un minimum, il ne peut abaisser la peine au-dessous du minimum.

La peine principale consiste en amendes, en emprisonnement

(4) Cassation, 2 décembre 1871 (D.P. 71-1-366).

que le juge prononce obligatoirement ou facultativement, suivant les cas, et des peines accessoires peuvent être appliquées (confiscation des outils ayant servi au délit, et dans le cas où le délinquant est un usager, privation de son droit d'usage). La rigueur des peines est accrue par suite de certaines circonstances aggravantes (récidive, nuit, emploi d'instruments silencieux) qui entraînent leur doublement, et par le fait que le principe de non cumul des peines n'est pas applicable, puisque il s'agit de délits contraventionnels.

Le système pénal, en matière forestière, présente, dans une certaine mesure, un caractère réparateur, car il est commun aux bois des collectivités publiques et aux bois de particuliers. Et si ce caractère est moins apparent pour les particuliers que pour les collectivités publiques, il résulte encore de la détermination de la peine proportionnellement au dommage subi, et du fait que les « délinquants insolvable peuvent se libérer des amendes et frais en travaillant sur les chemins vicinaux dépendant de la commune sur le territoire de laquelle le délit aura été commis » (Art. 215, Code forestier). Lorsque le délit porte atteinte aux forêts de collectivités publiques, les prestations en nature peuvent consister en travaux d'entretien et d'amélioration dans ces forêts ; il ne pourrait être question d'étendre cette disposition à la propriété forestière privée sans ressusciter l'ancien principe des corvées. Mais il n'en reste pas moins qu'en travaillant aux chemins vicinaux, les délinquants réduisent les charges (5) des propriétaires forestiers et par ce moyen l'exécution de la condamnation présente indirectement un aspect réparateur au profit de la propriété privée.

(5) Cf. *Taxe vicinale et Subvention industrielles*, infra, p. 116 et s.

§ II. — Etendue de la Protection

Le champ d'action de la répression est très vaste. Les atteintes aux arbres sont les plus importants des faits constitutifs d'infractions à la loi pénale forestière. La coupe et l'enlèvement des arbres sont punis de façons diverses suivant l'essence et la grosseur de l'arbre. L'enlèvement et l'arrachement des semis, plants et plantations sont sévèrement punis ; dans ce cas le système de l'application d'une peine proportionnelle à la grosseur des arbres est abandonné, il ne s'agit pas de réparer le dommage actuel mais de protéger l'avenir, de rendre efficaces les efforts du propriétaire et c'est pourquoi la peine est plus élevée lorsque les semis et plantations sont artificiels.

Le rôle protecteur de l'Etat ne s'arrête pas là. Il punit les extractions et enlèvements de produits autres que le bois, qui sont de nature à appauvrir le sol de la forêt ; il réprime des agissements qui, en eux-mêmes, ne portent pas atteinte à la forêt, mais qui sont particulièrement dangereux pour l'avenir des peuplements. C'est ainsi que l'introduction d'animaux est un délit, même s'ils n'ont commis aucun dégât, il en est de même du fait de traverser la forêt en dehors des chemins avec des voitures et des instruments propres à couper le bois ; enfin, l'allumage des feux est puni indépendamment de la réalisation du danger d'incendie (Art. 148, Code forestier).

Cependant, la protection des forêts privées est moins étendue que celle des forêts soumises au régime forestier. Ces dernières bénéficient de mesures préventives plus strictes : interdiction (sauf autorisation gouvernementale) d'établir à proximité de la forêt des fours à chaux, briquetteries, ateliers de bois et scieries ne faisant pas partie d'une agglomération, surveillance des scieries par les agents forestiers, au cas où l'autorisation serait donnée. D'autre part, la protection de ces forêts s'étend aux

rapports du propriétaire avec les adjudicataires de coupe, qui peuvent être condamnés à payer des amendes s'ils abattent des arbres marqués pour la réserve, sans qu'il puisse y avoir compensation entre ces arbres et d'autres non réservés que l'adjudicataire aurait laissés sur pied. En effet, il y a lieu de protéger l'aménagement rationnel fait par l'Administration des Eaux et Forêts, et il est nécessaire de protéger plus efficacement un bien dont la propriété appartient non à un individu mais à une collectivité.

§ III. — Efficacité de la mise en œuvre de la répression

Ces mesures n'ont de valeur que si la constatation des délits est assurée grâce à une organisation effective.

Dans l'organisation de la surveillance, l'Etat collabore avec le propriétaire. Ce dernier a le droit de nommer des gardes particuliers et l'Etat intervient pour leur donner une parcelle de l'autorité publique, pour leur conférer la qualité d'officiers de police judiciaire. A cet effet, ils doivent être agréés par le sous-préfet (en cas de refus par le préfet) et prêter serment devant le tribunal de première instance. Ils ont alors le droit de rechercher et constater les délits et contraventions et de dresser des procès-verbaux qui font foi jusqu'à preuve du contraire. A défaut de garde ou concurremment avec eux, les gardes champêtres, gendarmes et tous autres officiers de police judiciaire sont chargés d'assumer cette tâche. Seules les règles concernant les formalités des procès-verbaux diffèrent suivant que leurs auteurs sont gardes particuliers ou fonctionnaires publics.

En ce qui concerne les poursuites, ce sont les principes généraux qui s'appliquent. Le Ministère Public peut poursuivre soit d'office, soit sur la plainte du propriétaire. En fait, les poursuites sont assez nombreuses. Cependant il y a une tendance

assez nette à abandonner l'application d'une législation un peu trop rigoureuse et l'excès de rigueur semble nuire à l'efficacité de la protection,

SECTION III

LA REPARATION CIVILE DES DOMMAGES CAUSES A LA PROPRIETE FORESTIERE

Le système de répression protège la forêt d'une manière particulièrement sévère ; la réparation des dommages subis par le propriétaire obéit aux principes du droit commun. Cependant, l'intérêt du propriétaire forestier est digne de considération, il importe qu'il soit effectivement protégé, aussi la loi prévoit-elle la restitution des produits soustraits, et l'Art. 202 du Code forestier détermine le montant minimum des dommages-intérêts qui doivent être alloués : ils ne peuvent être inférieurs au montant des amendes simples, c'est-à-dire des amendes prises pour base, abstraction faite de l'application des circonstances aggravantes ou des lois concernant la responsabilité pénale des mineurs.

CHAPITRE III

LES RESTRICTIONS DU DROIT DE PROPRIETE FORESTIERE

Les règles précédentes, tendant à adapter la forme de la propriété aux nécessités de l'œuvre forestière, et à protéger la forêt contre les atteintes des tiers, sont destinées à donner aux propriétaires des moyens de participer à l'œuvre forestière. L'Etat doit-il faire plus et poser des règles pour les y contraindre ou bien laisser les règles du droit commun régir la propriété forestière ?

L'Art. 544 du Code Civil donne le droit de « jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou les règlements ». En conséquence, le propriétaire peut planter ou arracher ses arbres, les laisser pousser en taillis ou en futaie, aménager sa forêt ou non, faire des coupes quand et comme il lui plaira, à blanc étoc ou en éclaircie, disposer à son gré des produits de ces coupes. Le rôle social de la propriété repose sur la concordance de l'intérêt particulier et de l'intérêt général ; or, en raison de l'importance du temps, le libre jeu de l'intérêt individuel ne suffit pas. Il est difficile de restreindre les droits du propriétaire sur son bien. Pour que les mesures prises soient

efficaces ,il faut des sanctions et il semble à priori difficile de condamner un propriétaire pour avoir disposé de ce qui lui appartient. Cependant dans de nombreux cas, la liberté du propriétaire a été restreinte depuis le Code Civil. La notion d'utilité publique s'est développée et en matière forestière elle est apparente. Il ne faut pas que la forêt soit à la merci d'un caprice de son propriétaire ou que, par suite de besoins d'argent momentanés, celui-ci détruise le travail des siècles.

L'Etat pose donc des règles restrictives de la propriété, il contraint ainsi le propriétaire à participer à l'œuvre forestière sous la surveillance de l'administration des Eaux et Forêts.

Toutefois, il ne restreint pas le droit de propriété forestière d'une façon uniforme ; l'utilité publique des Forêts est plus ou moins grande suivant les régions, le terrain, le caractère des peuplements. Des systèmes variés comportant des garanties plus ou moins importantes pour les propriétaires coexistent.

L'existence de peuplements forestiers peut même être nuisible au point de vue général. Il importe que la forêt tienne une place importante dans la culture du pays, mais elle n'est qu'un élément dans l'organisation du terroir ,d'où deux sortes de restrictions en sens contraire :

Restrictions dans un intérêt autre que celui de la Forêt.

Restrictions dans l'intérêt du maintien de l'aire forestière.

SECTION I

RESTRICTIONS

DANS UN INTERET AUTRE QUE CELUI DE LA FORET

Les règles qui tendent à restreindre le droit du propriétaire forestier dans un intérêt autre que celui de la forêt sont de deux sortes :

Restriction du droit de planter ou maintenir des arbres ;

Restriction du droit que possède le propriétaire d'utiliser les produits de sa forêt.

§ I. — Restrictions au droit de planter et maintenir des arbres

Les règles qui tendent à restreindre le droit de planter ou de maintenir des arbres sont communes à d'autres formes de propriété. Elles ont toutes pour base la protection du voisinage, que ce soit dans l'intérêt des cultures ou du bien-être des propriétaires voisins, dans l'intérêt des communications, ou dans l'intérêt de la sécurité générale à raison du voisinage d'un cours d'eau sujet à inondations. L'intérêt pris en considération pour justifier l'intervention de l'Etat est plus ou moins général et détermine en conséquence des dispositions plus ou moins restrictives des droits des propriétaires forestiers.

a) Ces restrictions résultent d'abord du *régime du voisinage* tel qu'il est réglé par le Code Civil. C'est le droit de propriété qui se limite lui-même ; le droit du voisin à protéger ses bâtiments ou ses cultures est aussi fort que celui du propriétaire de forêts à protéger ses arbres. Les art. 671, 672 et 673 du Code Civil sont donc applicables aux bois et forêts comme à tous autres héritages (1). Sauf usages constants reconnus ou règlements particuliers contraires, les arbres ne doivent pas être plantés à moins de 2 mètres de la ligne séparative des héritages ; si cette disposition n'est pas respectée, le voisin peut exiger que les arbres soient abattus et en cas de mort ou de coupe qu'ils ne soient remplacés qu'en observant la distance légale. Le voisin a le droit, en outre, de contraindre le propriétaire à élaguer les branches qui dépassent la limite des propriétés et de couper lui-même les racines qui poussent sur son bien.

(1) Cf. Civ., 13 mars 1850 (D.P. 50-1-89) .Civ. 24 juillet 1860 (D.P. 60-1-320). Civ. 2 juillet 1877 (D.P. 1878-1-214 et la note)

Lorsque l'intérêt général que présente la forêt est en conflit avec d'autres intérêts d'ordre général plus pressants, il est normal qu'il cède devant eux ; c'est pourquoi des restrictions plus importantes sont apportées au droit de propriété forestière par les servitudes imposées dans l'intérêt de la voie publique et celles qui ont été créées par le décret-loi du 30 octobre 1935 pour assurer l'écoulement des eaux dans les vallées sujettes aux inondations.

b) *La voirie* ne peut être protégée de la même façon que les propriétés privées. Aussi, les articles du Code Civil relatifs au voisinage ne s'appliquent qu'aux chemins qui ne font pas partie du domaine public : les chemins ruraux du domaine privé des communes (2). En ce qui concerne les autres voies, divers textes ont pour but d'assurer la sécurité de la circulation. C'est d'abord l'ordonnance de 1669 qui a imposé une servitude d'essartement à la charge des propriétaires des forêts que traversent les routes où passent « les coches et carrosses publics ». Un espace de vingt mètres, y compris la route doit être laissé libre. Cette mesure paraît être encore en vigueur malgré l'art. 248 du Code Forestier qui abroge toute disposition antérieure relative aux matières traitées par ce Code, car ce sujet n'y est pas envisagé. D'ailleurs, un avis du Conseil d'Etat du 31 décembre 1849 la considère comme toujours applicable.

Mais, en fait, cette restriction aux droits de propriété forestière présente peu d'importance en raison de la largeur actuelle des routes et par suite des dispositions de la Loi du 9 Ventôse An XIII. En vertu de cette loi, en effet, les plantations doivent être à une distance de six mètres au moins de la route, sauf autorisation préfectorale.

(2) Cf. Digne, 7 Déc. 1871. D.P. 1875-5-413.

Le danger que présentait autrefois la forêt pour la circulation résidait surtout dans les possibilités d'embuscade qu'elle offrait aux malfaiteurs et dans les risques de chute d'arbres sur la route. Dans les temps récents, il a pris un aspect nouveau ; la rapidité de la circulation nécessite une meilleure visibilité dans les endroits où les risques de collision sont plus grands. Aussi un Décret-Loi du 30 octobre 1935 a-t-il créé une servitude de visibilité à la charge des propriétés riveraines ou voisines des voies publiques, à proximité des croisements, virages, passages à niveau non gardés et de tous points dangereux ou incommodes pour la circulation. L'administration a le droit d'exiger la suppression de tout ce qui dépasse un certain niveau fixé par un plan de dégagement et par suite l'abattage des arbres. Dans les limites fixées par ce plan, il est interdit aux propriétaires de planter ; en outre l'administration a le droit d'opérer la résection de tous obstacles naturels de façon à assurer des conditions de visibilité satisfaisantes. Ces restrictions ne sont apportées aux droits des propriétaires que dans les lieux désignés par un plan de dégagement et les garanties dont jouissent les propriétaires résident dans la procédure d'élaboration de ce plan (enquêtes dans la forme prescrite pour les plans d'alignement, approbation par le Préfet après avis des assemblées locales, notification aux propriétaires) et dans la manière dont les indemnités leur sont allouées (ici pas de commission arbitrale, le juge de paix décide, sauf accord amiable, sur l'avis de deux experts désignés par les parties et d'un troisième nommé par lui-même en cas de désaccord des premiers).

c) *Les mesures prises pour lutter contre les inondations* sont parmi les traits les plus caractéristiques du principe de l'action forestière de l'Etat selon lequel il s'agit de faire une juste place aux forêts d'après leur importance. En ce qui concerne les inon-

dations, l'existence des peuplements forestiers doit être envisagée sous un double aspect : sur les pentes, ils retardent l'afflux des eaux vers la vallée et tendent à diminuer les risques d'inondation ; sur les parties submersibles des vallées, au contraire, ils présentent le danger d'aggraver le sinistre en retardant l'écoulement des eaux. Ce dernier aspect a conduit les auteurs du Décret-Loi du 30 octobre 1935 à restreindre les droits des propriétaires de forêts comme ceux des propriétaires de tout obstacle pouvant entraver l'écoulement des eaux, lorsqu'il se trouve dans les parties submersibles d'une des vallées désignées soit par le Décret-Loi, soit par un règlement d'Administration Publique pris après enquête. Aucune plantation ne peut être faite sans déclaration à l'administration, qui a la faculté de l'interdire ou d'en ordonner la modification, si cela est nécessaire. En cas d'existence de plantations, leur modification ou leur suppression peut être ordonnée ou exécutée d'office par l'administration en vertu d'un décret pris en Conseil d'Etat, après enquête, moyennant une indemnité déterminée suivant les règles prévues par la loi du 31 Mai 1841 modifiée par le décret-loi du 30 octobre 1935. Il en est de même, des plantations qui seraient faites sous l'empire du décret-loi (malgré la déclaration à l'administration et l'abstention de celle-ci) au cas où le danger qu'elles présentent pour l'écoulement des eaux viendrait à être reconnu.

En prévoyant l'intervention de la petite commission arbitrale, le décret-loi du 30 octobre 1935 donne aux propriétaires plus de garanties que celui qui établit les servitudes de visibilité, mais il est plus sévèrement sanctionné. Outre l'assimilation des infractions commises à des contraventions de grande voirie, il rend les propriétaires en faute civilement responsables des dommages causés par l'inondation au domaine public et à ses dépendances.

Quel que soit l'intérêt envisagé, celui de la propriété privée voisine, celui de la circulation sur les routes, ou encore celui de la sécurité générale et de la protection contre les inondations, toutes ces règles sont restrictives des droits du propriétaire forestier, et la plupart d'entre elles restreignent autant les droits du propriétaire ordinaire que ceux du propriétaire forestier ; il suffit que quelques arbres poussent sur une propriété pour que ces règles soient applicables ; et certaines servitudes (servitude de visibilité, servitude pour l'écoulement des eaux) concernent les bâtiments comme les arbres. Mais, leur effet est de réduire l'aire forestière et, dans la mesure où elles restreignent les droits du propriétaire forestier, elles sont une manifestation de cette idée que l'œuvre forestière ne consiste pas à maintenir la forêt ou à reboiser à tout prix, mais à faire une juste place à la forêt dans l'ensemble de la vie du pays et cette même idée conduit à restreindre le droit que possède le propriétaire de disposer des produits de sa forêt.

§ II. — Restrictions au droit d'utilisation par les propriétaires des produits de leurs forêts

Cette seconde catégorie de restrictions présente un certain nombre de caractères qui l'opposent à la première.

D'abord, il s'agit d'assurer les fournitures de certains Services Publics importants ; l'Etat n'intervient plus comme représentant de l'œuvre forestière, mais comme gérant de services d'intérêt public, et les règles posées se rapprochent de celles qui concernent les réquisitions.

Ensuite, ces restrictions sont spéciales à la propriété forestière.

Enfin, les textes qui les régissent sont anciens, certains sont

tombés en désuétude, d'autres ont été abrogés implicitement parce qu'ils n'avaient qu'une portée temporaire. Et cette évolution a pour cause la moindre importance du bois dans les Travaux Publics et dans les fournitures de l'armée.

Le Code Forestier contenait à cet égard trois sortes de dispositions et deux d'entre elles ne présentent plus qu'un intérêt historique.

Le service de la *marine* avait sur les bois de particuliers le droit de choix et de martelage des chênes dépassant 15 décimètres de circonférence à 1 mètre du sol. Les propriétaires étaient soumis à l'obligation de déclarer leur intention d'abattre les arbres de cette espèce, et ne pouvaient en disposer qu'après une abstention constatée de six mois à dater de leur déclaration et pour leurs besoins personnels dûment constatés par le maire. Ce régime était prévu pour dix ans, il n'a pas été prorogé.

Ces restrictions étaient instituées dans l'intérêt de la Défense Nationale ; un intérêt touchant plus directement les propriétaires dominait les art. 136 à 143 relatifs aux *bois voisins du Rhin*. Il s'agissait de lutter contre les ravages que pouvaient produire les débordements de ce fleuve.

En cas d'urgence, le Préfet pouvait requérir la délivrance de bois ou oseraies destinés à des travaux d'endigage et de fascinage et, même en dehors du cas d'urgence, les propriétaires de bois situés à moins de cinq kilomètres du fleuve devaient déclarer trois mois à l'avance à la sous-préfecture les coupes qu'ils se proposaient d'exploiter. L'annexion de l'Alsace à l'Allemagne a fait cesser ce régime, et le retour de cette province à la France ne l'a pas remis en vigueur.

L'art. 146 du Code Forestier reste applicable. Il permet à l'*Administration des Ponts et Chaussées* de désigner les lieux d'où doivent être extraits les matériaux qui lui sont nécessaires.

Sur simple indication de l'Administration les entrepreneurs de Travaux publics peuvent procéder à cette extraction sans autorisation du propriétaire. Celui-ci n'a droit qu'à une indemnité déterminée suivant des règles analogues à celles qui régissent l'occupation temporaire.

Enfin, les droits des propriétaires sur leurs forêts sont encore restreints en faveur du *Service des Poudres et Salpêtres*. Il semble, en effet, que, malgré l'art. 218 du Code Forestier qui abroge toutes dispositions antérieures, cette administration puisse encore se prévaloir de l'arrêté de Fructidor An XI qui lui donne le droit de rechercher les bois de bourdaine dans les forêts de l'Etat et des collectivités publiques et subsidiairement, dans les bois des particuliers, dans un rayon de 60 kilomètres des manufactures (porté à 150 kilomètres par le décret du 16 Floréal An XIII). En effet, cette disposition continue à être mise en pratique dans les forêts de l'Etat et si elle ne l'est pas dans les forêts privées, c'est que le régime ne leur est applicable qu'à défaut de satisfaction des besoins par les premières.

D'ailleurs, cette disposition n'a qu'une importance théorique, car il est probable que l'augmentation des besoins du Service des Poudres aurait lieu en cas de tension et de conflit et que les forêts privées seraient alors soumises au régime général des réquisitions.

SECTION II

RESTRICTIONS

DANS L'INTERET DU MAINTIEN DE L'AIRE FORESTIERE

Les restrictions précédentes sont limitées : dans l'espace d'abord, elles ne touchent que les portions de forêt voisines des propriétés, contigues des voies publiques, des cours d'eau sujets aux inondations ; elles sont limitées aussi dans le temps,

car les besoins des Services publics de l'Etat, qui justifient les restrictions aux droits que possèdent les propriétaires de disposer des produits de leurs forêts, ne se manifestent que rarement. Elles ont pour but de donner à l'Action Forestière sa juste place parmi les activités du pays.

Bien plus importantes sont les restrictions qui ont pour but d'assurer le maintien de l'Aire Forestière. Elles sont imposées aux propriétaires sur toute l'étendue de leurs forêts, mais elles ne s'imposent pas toutes à tous les propriétaires. L'Etat a gradué son intervention suivant l'utilité que celle-ci pouvait présenter.

Cette intervention a un certain caractère de généralité lorsqu'il s'agit de restreindre le droit du propriétaire à changer délibérément par le défrichement la nature de son bien.

Elle ne concerne que certaines forêts, lorsqu'il s'agit pour l'Etat d'imposer son contrôle à certaines opérations qui peuvent entraîner le déboisement.

§ I. — Le Défrichement

Le défrichement est interdit et constitue un délit lorsqu'il est pratiqué sans que le propriétaire se soit astreint à certaines formalités exigées par la loi. Pour apprécier dans quelle mesure les dispositions relatives au défrichement contraignent les propriétaires à conserver l'état boisé de leurs propriétés, il importe d'examiner, d'une part, comment la loi et la jurisprudence ont défini le défrichement, et, d'autre part, quelles obligations sont imposées aux propriétaires.

A) *Définition du Défrichement.*

La loi du 18 juin 1859 ne donnait aucune définition du défrichement. Allait-on limiter son application aux opérations d'ex-

traction des racines et souches après abattage, c'est-à-dire au défrichement direct, ou bien l'étendre au défrichement indirect, à toute opération ayant pour but de changer la nature de culture ? C'est cette dernière conception qui a été adoptée par la jurisprudence et consacrée par la loi du 19 juillet 1932 qui assimile au défrichement « la coupe à blanc estoc ou l'exploitation abusive suivie de pacage et qui auraient pour conséquence la destruction de l'état boisé » ainsi que « la destruction de l'état boisé causée par les dégâts des lapins quand le propriétaire en aura favorisé le pullulement ».

Ce n'est qu'une définition partielle, certains cas seulement sont envisagés par la loi de façon à confirmer la jurisprudence antérieure. C'est donc de celle-ci que doit être tirée une définition générale du défrichement. Il semble que l'on puisse y distinguer trois éléments : le résultat (destruction de l'état boisé), les moyens (deux séries de faits tendant au déboisement), enfin la responsabilité des propriétaires dans les faits de déboisement.

1° le résultat, la destruction de l'état boisé est une question de fait qui peut être appréciée d'après le procès-verbal dressé par l'Administration des Eaux et Forêts.

2° quant aux opérations tendant à ce déboisement, il faut qu'au fait de la coupe s'ajoute un autre fait ayant pour résultat d'empêcher le repeuplement, le seul fait de la coupe à blanc ne suffit pas.

Dans les attendus d'un arrêt du 23 mai 1906, la Cour de Bourges a jugé que « la coupe à blanc estoc sans autorisation préalable, dans les forêts particulières d'essence feuillue ou d'essence résineuse ne constitue pas nécessairement par elle-même un défrichement prohibé », car les coupes à blanc de feuillus laissent des rejets et si les résineux ne se reproduisent pas de la même façon il est difficile en pratique de les exploiter autrement.

Cependant, la destruction de l'état boisé peut résulter de la manière même dont la coupe a été faite ; tous les moyens de repeuplement naturels peuvent avoir été supprimés. Il semble résulter a contrario de l'arrêt de la Cour de Bourges et notamment des deux mots « pas nécessairement » que le propriétaire puisse être condamné de ce fait. Toutefois, c'est le changement d'affectation du sol qui doit surtout être pris en considération et pour le prouver, il faudrait un fait matériel d'entrave apporté au repeuplement. Que peut-il être ?

L'arrachage des souches et racines — c'est un fait admis sans difficulté.

Le fait de mettre en culture doit également être considéré comme un défrichement, même si cette mise en culture n'est que temporaire. Il suffit que la plantation ou le semis soient différés. Le Conseil d'Etat a donné un avis en ce sens le 13 novembre 1860.

Enfin l'incendie, la coupe ou le pacage des jeunes pousses est une entrave au repeuplement.

3° Il faut que ces deux séries de faits soient imputables au propriétaire. Ici, commencent les difficultés, car la coupe peut être le fait du propriétaire et les entraves au repeuplement le fait d'un tiers ou dûs à l'existence de certaines circonstances indépendantes de la volonté du propriétaire. Dans l'intérêt du maintien de l'état boisé, il conviendrait d'étendre la responsabilité du propriétaire, mais il serait exorbitant, non seulement du droit commun de la propriété, mais de la législation pénale de rendre le propriétaire responsable de l'intervention d'un tiers ou de la force majeure. Cependant, dans les attendus de l'arrêt précité, la Cour de Bourges estime qu'il y a défrichement « notamment lorsque le propriétaire d'une forêt de hêtres, après avoir substitué la coupe à blanc estoc au furetage jusqu'alors

employé de temps immémorial, n'a pas assuré le repeuplement au besoin par des moyens artificiels et n'a pas protégé les jeunes pousses contre le pacage des animaux des tiers aussi bien que de ses propres animaux ».

D'après cet arrêt, il y aurait non seulement faute de la part du propriétaire de faire pâturer ses bestiaux mais encore faute de surveillance en laissant pâturer ceux des autres, faute de ne pas repeupler, faute de rompre la tradition.

Sans doute c'est sur l'ensemble de ces éléments d'appréciation que la Cour de Bourges a fondé son jugement et non sur l'un d'entre eux, mais si le fait de laisser pâturer ses propres bestiaux et celui de rompre les traditions d'exploitations doivent être pris en considération, il semble qu'il est possible d'éliminer le pacage des bestiaux des tiers et le fait de ne pas repeupler.

Et c'est dans ce sens qu'a jugé le tribunal de Château-Chinon : « le fait par un particulier d'avoir effectué dans sa forêt une coupe à blanc estoc, sans autorisation préalable ne constitue pas le délit de défrichement prohibé, lorsqu'à la suite de cette coupe, aucun acte émanant dudit propriétaire ou de ses représentants n'a empêché la reproduction naturelle des bois et il en est ainsi, bien que des bestiaux du voisinage soient venus pâturer dans la partie ainsi exploitée et que des vides s'y soient produits » (3).

Ainsi le propriétaire n'est pas responsable de son abstention, il n'est responsable que de son fait.

(3) Cité par M. A. Madre. Thèse, Paris 1926.

B) *Obligations que la Législation du Défrichement impose aux propriétaires.*

Quelle est cette responsabilité ? Quelles sont les obligations qui l'engendrent ?

Bien que le régime du défrichement soit parmi les régimes restrictifs du droit de propriété, celui qui présente le plus grand caractère de généralité, il y a lieu de faire des distinctions. Il n'est pas nécessaire de soumettre toutes les propriétés forestières privées à des obligations uniformes, aussi existe-t-il un système général de déclaration, des exemptions et un régime spécial aux bois des régions urbaines.

a) *Le régime général du défrichement*

Ce régime repose sur l'obligation pour les propriétaires de déclarer leur intention de défricher quatre mois avant de mettre leur projet à exécution.

La déclaration est faite au sous-préfet qui la transmet au préfet lequel la fait parvenir au Conservateur des Eaux et Forêts. L'Administration des Eaux et Forêts fait faire une reconnaissance par un de ses officiers qui examine les lieux en présence du propriétaire, et dresse un procès-verbal exposant la situation, les avantages et les inconvénients du défrichement. Le propriétaire est admis à présenter ses observations.

L'affaire ainsi mise en état, la décision intervient. Ce peut être une autorisation expresse donnée par le ministre, ou une autorisation tacite résultant de l'expiration du délai de quatre mois.

Ce peut être enfin une opposition. Cette opposition doit être faite par le Conservateur dans les quatre mois qui suivent la déclaration ; dans le mois qui suit, le Préfet donne un avis motivé qui doit être notifié au propriétaire et au Conservateur dans les huit jours ; enfin, le Ministre de l'Agriculture décide, après

avis de la Section du Conseil d'Etat chargée de l'Agriculture et sa décision doit être signifiée avant que six mois ne se soient écoulés.

Ainsi, l'Etat a le droit d'imposer aux propriétaires le maintien du boisement de leurs propriétés. Mais il ne peut l'imposer d'une façon arbitraire, les particuliers bénéficient de garanties.

Ces garanties résultent d'abord de l'intervention d'une série d'autorités au cours de la procédure instituée, de la limite qu'apporte à l'action de ces autorités l'existence de délais assez courts qui donnent aux particuliers la possibilité d'obtenir une solution assez rapide de leur affaire. D'autre part, l'opposition au défrichement doit toujours être motivée et les motifs qui peuvent être invoqués sont limitativement énumérés par la loi. Ce sont :

1°) le maintien des terres sur les montagnes et les pentes ;
2°) la défense du sol contre les érosions, contre l'envahissement des fleuves, rivières et torrents ;

3°) la protection des dunes et côtes contre les érosions de la mer et l'envahissement des sables ;

4°) l'existence des sources et cours d'eau ;

5°) la salubrité publique ;

6°) la défense nationale. — Quelques observations doivent être faites à propos de ce dernier motif. Il a pris une importance plus grande depuis la loi de 1932 qui a substitué l'expression plus large de « défense nationale » à celle de « défense du territoire dans la partie de la zone frontière qui sera désignée par un Règlement d'Administration publique ». En effet, la préparation de la guerre exige un effort croissant ; les fortifications occupent des régions entières, le développement de l'aviation et des engins à grand rayon d'action nécessitent une protection plus étendue et les bois dissimulent les dispositions dé-

fensives et les mouvements de troupes. D'autre part, l'appréciation de l'utilité des bois à ce point de vue exige des connaissances spéciales et c'est pourquoi la procédure est modifiée dans ce cas. L'instruction des demandes de défrichement donne lieu à des conférences entre agents forestiers et officiers du génie, et à défaut d'accord entre eux, c'est la Commission mixte des Travaux Publics qui décide.

Les trois premiers motifs supposent un danger imminent et ne sont applicables qu'à des cas particuliers ou des régions déterminées. Les trois derniers peuvent, au contraire, être appliqués à toute la France et dans des circonstances très diverses, c'est notamment le cas du motif qui vise la salubrité publique. Il semble que, malgré le sens large des termes employés, le défrichement ne doive être interdit qu'en cas de nécessité. C'est en ce sens que s'exprimait le rapporteur de la loi de 1859 :

« Ce n'est pas que nous ayons eu l'intention de ranger sous ce
 « titre général la plupart des conditions plus ou moins problé-
 « matiques que nous venons de rappeler et qu'en particulier
 « nous affirmions que les Forêts sont un des éléments néces-
 « saires à la salubrité d'une contrée ; c'est purement et simple-
 « ment parce que nous avons cru pouvoir admettre qu'il est
 « des cas particuliers où l'existence d'une forêt, par exemple,
 « entre un marais pestilentiel ou au moins infect et une loca-
 « lité déterminée, peut importer à la santé de cette dernière ».

Il reste cependant à l'Administration une large marge d'appréciation qui pourrait laisser place à l'arbitraire si le droit de propriété n'était garanti par le contrôle juridictionnel de l'Administration.

La décision d'opposition du Ministre de l'Agriculture peut, en effet, faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat fondée soit sur le vice de forme, soit sur la violation de la loi, soit sur le détournement de pouvoir. Et le

développement du contentieux des motifs par le Conseil d'Etat tend à assurer une protection efficace du propriétaire de forêt contre l'arbitraire de l'Administration.

D'ailleurs, le propriétaire possède encore d'autres droits vis-à-vis de l'Administration. D'abord l'autorisation qui lui a été donnée ne peut lui être enlevée, et ce droit suit le bois. Toutefois la loi de 1932 a prévu qu'au cas de non usage de ce droit pendant dix ans, une nouvelle déclaration serait nécessaire, et cette disposition se justifie par le fait qu'en ce laps de temps les circonstances peuvent changer.

Par ailleurs, en cas d'opposition, le propriétaire peut faire une nouvelle demande — et c'est une sorte de recours gracieux qu'il exerce devant l'Administration — cette demande peut être prise en considération, sans que l'autorisation tacite résultant de l'écoulement du délai de quatre mois puisse jouer.

L'examen des obligations imposées aux propriétaires et des garanties qui leur sont accordées donne la mesure de la conciliation de leur intérêt et de l'intérêt général. Le défrichement n'est interdit que lorsqu'il apparaît particulièrement nuisible. Mais encore faut-il que ce but soit effectivement atteint et que les obligations des propriétaires soient sanctionnées. Les propriétaires ne peuvent défricher sans déclaration ou malgré l'opposition de l'Administration. S'ils contreviennent à ces dispositions, ils commettent un délit qui peut être assimilé à un délit commis par les tiers sur leurs propriétés. Les agents des Eaux et Forêts et tous officiers de police judiciaire ont la charge de constater les infractions, et les propriétaires peuvent être poursuivis devant le tribunal correctionnel à la requête du représentant de l'Administration des Eaux et Forêts ou du Ministère Public, l'action publique ne pouvant être prescrite que par six ans, en vertu de la loi du 15 juillet 1921 qui a doublé le délai prévu par la loi de 1859.

La répression est rigoureuse, et ce qui a été dit en ce qui concerne les atteintes apportées par les tiers à la propriété forestière privée s'applique aux propriétaires eux-mêmes. Il s'agit d'un délit contraventionnel, les circonstances atténuantes ne peuvent être admises, aucune transaction ne peut intervenir et si la peine d'emprisonnement n'est pas prévue, l'amende est aussi proportionnée au dommage causé, avec cette différence, toutefois, que c'est la surface déboisée qui est prise pour base au lieu du nombre et de la grosseur des arbres ; elle est de 500 francs au moins et de 1.500 francs au plus par hectare.

En outre, les propriétaires peuvent être contraints à réparer le dommage qu'ils ont causé. Le Ministre de l'Agriculture a la faculté d'obliger le propriétaire à reboiser dans les trois ans. Si le propriétaire n'exécute pas l'obligation qui lui est imposée, l'Administration des Eaux et Forêts procède aux travaux à ses frais, après autorisation préalable du Préfet, qui intervient encore pour arrêter le mémoire et rendre exécutoire son recouvrement.

Ce système présentait un défaut : il était trop rigide ; l'Etat devait ou refuser ou laisser défricher sans pouvoir rien modifier aux projets du propriétaire ; si l'Etat consentait au défrichement, c'était une diminution certaine de l'aire forestière ; et c'est pourquoi, pendant quelques années, l'Administration des Eaux et Forêts a adopté une attitude d'opposition continue, qui ne répondait ni à une juste répartition des différentes nature de culture, ni à une idée de protection contre un danger grave. La loi de 1932 a assoupli le régime du défrichement en donnant au Ministre la possibilité de subordonner sa non-opposition à l'une ou l'autre des deux conditions suivantes :

le maintien par le propriétaire d'une réserve boisée sur le terrain pour lequel la demande de défrichement est faite, au

cas où cette réserve suffirait aux buts visés par la loi. C'est donc une autorisation partielle.

ou l'obligation d'exécuter des travaux de reboisement sur d'autres terrains. Et cette dernière condition permet de rendre plus efficace la législation du défrichement en l'assouplissant et de mieux l'adapter aux buts poursuivis par l'Etat dans son œuvre forestière. Le défrichement des plaines peut avoir pour conséquence, de contribuer au reboisement des montagnes.

Mais en même temps qu'un moyen d'action pour l'Etat, le défrichement conditionnel est une faveur pour le propriétaire. La surveillance de l'Administration des Eaux et Forêts devient plus difficile à exercer. Des sanctions sévères sont nécessaires. En cas d'inexécution des travaux de reboisement, le Ministre peut fixer un délai, à l'expiration duquel les travaux sont exécutés d'office dans les mêmes conditions que dans le cas du reboisement imposé par le Ministre pour défrichement illicite. Il n'y a là rien de spécial, mais si le régime de la répression est analogue à celui qui a été institué pour le défrichement sans déclaration, il est plus sévère, les amendes doivent être triplées.

b) *Les bois et forêts soustraits au régime du défrichement.*

Les propriétaires de certains bois sont exemptés de toute obligation en ce qui concerne le défrichement. La loi de 1859 prévoyait trois sortes d'exemptions que la jurisprudence a interprétées dans un sens strict et la loi de 1932 a confirmé cette jurisprudence en réduisant l'importance de ces exemptions :

1°) les jeunes *bois de moins de 20 ans*, à condition que le reboisement ait été volontaire, c'est-à-dire qu'il provienne de semis ou plantations faits sans que le propriétaire y ait été astreint (4) par décision ministérielle. Cette disposition permet

(4) Cf. Supra p. 43, Reboisement ordonné à titre de réparation à la suite d'un défrichement, et infra p. 72 reboisement en montagne.

aux propriétaires de réparer l'erreur qu'ils auraient pu commettre en donnant une affectation forestière à leurs terrains. Et si cette exemption n'est pas protectrice de l'aire forestière, elle est en revanche de nature à favoriser les essais de reboisement, les propriétaires sachant qu'ils pourront facilement remédier à leur erreur si le reboisement ne réussit pas. C'est encore une manifestation de cette idée que l'action forestière de l'Etat doit être adaptée aux conditions physiques du sol.

2°) *les parcs ou jardins clos* de moins de 10 hectares, attendant à une habitation. La réunion des deux conditions est nécessaire, la jurisprudence a toujours été en ce sens et la Loi de 1932 l'a confirmée. Chacune de ces conditions exige d'ailleurs une définition. En ce qui concerne la « clôture » la jurisprudence est variable ; il a été jugé qu'une haie sèche n'était pas suffisante pour constituer une clôture, et en sens contraire qu'un fossé était une clôture suffisante. Quant à l'habitation, il faut qu'elle soit suffisamment importante ; la Loi de 1932 exige une « habitation principale », c'est-à-dire une habitation dont le bois soit une dépendance et non l'inverse.

Cette exemption, comme la précédente, est destinée à protéger d'autres utilisations du sol, il n'en est pas de même de la dernière.

3°) Celle-ci exclut du régime du défrichement les bois d'une *contenance inférieure à 4 hectares*. Il semble, en effet, que les bois d'une étendue aussi faible ne jouent pas dans l'économie du pays un rôle bien important et, d'autre part, les soumettre au régime du défrichement donnerait une tâche de surveillance supplémentaire à l'Administration des Eaux et Forêts dont les cadres sont assez réduits. Cependant, la propriété forestière est morcelée, et il serait possible de détruire par petites parcelles la Forêt française si ces bois n'étaient soumis au régime du défrichement lorsqu'ils font partie d'un ensemble forestier

dont la contenance est supérieure à 4 hectares. La difficulté consiste dans le fait d'apprécier si un bois fait ou non partie d'un ensemble forestier. Là encore, ce sont des questions d'espèce ; d'après la jurisprudence, un fossé ne suffit pas à rompre l'ensemble, tandis qu'une bande de terre labourée est une séparation qui doit être prise en considération.

Dans l'interprétation des dispositions légales limitant le régime du défrichement, les tribunaux ne sont pas liés par les définitions de termes identiques employés dans d'autres codes, tels que terrain clos et habitation principale. Cette interprétation est donnée en fonction des faits, dans l'intérêt du maintien de l'aire forestière.

En fait, le régime du défrichement est destiné à protéger les massifs forestiers et non pas les petits bois isolés. D'autre part, l'importance des forêts n'étant pas partout la même, il était nécessaire de restreindre ces exemptions et adopter un régime plus strict dans certains cas, pour certaines régions (5) et notamment pour les régions urbaines.

c) Le régime du défrichement dans les régions urbaines.

La possibilité de créer un régime spécial pour les régions urbaines a été instituée par un Décret du 25 juillet 1935 qui rend applicable à ces régions les dispositions déjà prises par la loi du 14 mai 1932 pour la Région parisienne.

Il était particulièrement utile de protéger les arbres dans les grandes agglomérations ; ils y mettent un peu de fraîcheur, un peu de beauté et tendent à en rendre le climat plus salubre ; enfin, les bois y donnent « l'illusion de la tranquillité et du calme au voisinage d'un milieu souvent agité et

(5) En ce qui concerne le régime des montagnes, cf. *infra*, p. 77.

bruyant » (6). Aussi un régime particulier a-t-il été prévu en ce qui concerne le défrichement.

D'abord, sur le territoire de la région urbaine aucun bois n'échappe au régime, il n'y a pas lieu de tenir compte de l'étendue ni de distinguer s'il est clos ou non, si il est attenant ou non à une habitation.

Par ailleurs, les obligations imposées aux propriétaires sont renforcées. Au système de la déclaration est substitué celui de l'autorisation. Pour les bois dont l'étendue est supérieure à 1 hectare, ce sera le Ministre de l'Intérieur qui donnera l'autorisation, après avis des Préfets des Départements sur le territoire desquels se trouve la région urbaine et après avis du Comité Régional. Si le bois a moins de 1 hectare, il pourra être défriché sur avis du Conseil Municipal approuvé par le Préfet.

Les sanctions de ces obligations sont les mêmes que celles de l'obligation de déclarer.

De ces dispositions relatives aux régions urbaines il y a lieu de rapprocher celles qui concernent les lotissements. La encore, le but est de conserver dans la ville un peu d'air et de verdure.

Pendant longtemps l'Administration a essayé d'imposer au lotisseur l'obligation de mettre à la charge des acquéreurs le reboisement, mais cette disposition manquait de base légale ; ou encore, si le lotisseur était une Société, l'Administration l'obligeait à verser une certaine somme à titre de fonds de concours pour le reboisement et là encore l'action forestière de l'Etat se heurtait à un obstacle : le risque de faillite.

Aujourd'hui, les lotisseurs doivent déclarer les défrichements avant d'engager la procédure du lotissement (7).

(6) M. Demorlaine, Inspecteur général des Eaux et Forêts, Art. sur les forêts de promenade. Revue des Eaux et Forêts. Déc. 1937.

(7) Cf. D.P. 1933-4-20 et la note de M. Louis Pichat.

La réglementation du défrichement permet à l'Etat de protéger l'aire forestière, mais il est assez facile d'en tourner les dispositions. Celles-ci reposent sur l'existence d'un second fait tendant à empêcher le repeuplement et consécutif à une coupe rase ou abusive ; or, il faut que ce fait soit volontaire de la part du propriétaire. Comment prouver qu'il a ce caractère ? Dans toutes les périodes de sécheresse, des incendies éclatent dans les bois sans qu'on puisse en trouver la cause.

D'autre part, la législation du défrichement peut s'avérer insuffisante. La coupe à blanc estoc, l'exploitation abusive restent permises, le propriétaire est libre d'aménager sa forêt comme il lui plaît et l'exercice de ce droit peut entraîner le déboisement du sol presque aussi sûrement que les travaux de défrichement. Aussi l'Etat va-t-il être amené à intervenir dans l'aménagement et l'exploitation des Forêts, quand les conséquences de la liberté du propriétaire paraîtront particulièrement graves.

§ II. — Protection contre le déboisement

Cette intervention de l'Etat se marque par de nouvelles restrictions aux droits des propriétaires forestiers, mais elle n'a lieu que si des dangers particulièrement graves menacent la forêt — et l'Etat apparaît alors comme le protecteur de la forêt contre les fléaux — ou si, le déboisement est de nature à causer des dangers sérieux — et ce deuxième ordre de dispositions est plus restrictif que le premier, car il protège la Forêt contre le fait du propriétaire lui-même.

A) LA PROTECTION CONTRE LES FLÉAUX

Ici l'intérêt des propriétaires concorde avec l'intérêt général. Tous ont intérêt à protéger leurs forêts contre les fléaux. Cependant, chacun individuellement ne possède pas les moyens de

lutte suffisants ; le risque de propagation est grand et la négligence ou la mauvaise volonté d'un seul peut rendre vaine l'action de tous les autres. Il y a donc lieu d'organiser une action d'ensemble, de rendre obligatoire la solidarité qui unit les propriétaires forestiers, de faire plier l'intérêt individuel devant l'intérêt collectif.

Les principaux fléaux qui peuvent atteindre la forêt sont les intempéries (sécheresse, gel ou vent) les maladies et les incendies. Seuls les derniers ont été pris en considération par l'Etat pour justifier les restrictions aux droits des propriétaires.

En effet, les intempéries ne peuvent être prévues, et aucune action préventive n'est possible. D'autre part, si l'Etat intervenait, il faudrait qu'il restreigne les droits des propriétaires forestiers sur tout le territoire. Le problème dans ce cas n'est pas un problème de lutte contre le fléau, mais de réparation des dommages qu'il peut causer.

En ce qui concerne les maladies, le risque de contagion pourrait amener l'Etat à obliger les propriétaires des arbres atteints à les abattre voire même à extraire les souches, car c'est souvent le seul moyen de protéger les bois environnants. Il ne l'a pas fait et son action à cet égard est uniquement technique (8).

Les dispositions relatives à la lutte contre l'incendie sont au contraire nombreuses, et depuis longtemps l'Etat est intervenu pour protéger la forêt contre ce danger qui frappe particulièrement les esprits. L'ordonnance de 1669 et la déclaration royale du 13 novembre 1814 prévoyait des peines sévères contre ceux qui allumaient des feux en forêt ou dans les landes et bruyères. L'art. 148 du Code Forestier punissait également le fait d'allumer des feux dans les bois et forêts ou à proximité, mais seu-

(8) Cf. *infra*, p. 87 et s.

lement lorsque ce fait était imputable aux tiers (9). La loi du 6 juillet 1870 et la loi du 26 mars 1924 ont enfin créé des obligations à la charge des propriétaires.

La loi du 6 juillet 1870 n'a qu'une portée territoriale restreinte. Elle ne s'applique qu'à la région des Maures et de l'Estérel. Dans cette région, le risque d'incendie est particulièrement important, en raison de la nature même du pays ; son climat sec, les essences résineuses qui peuplent ses forêts et les broussailles envahissantes et facilement inflammables ; or, dans ces bois si menacés par l'incendie des pratiques néfastes étaient traditionnellement suivies : « l'écobuage », opération consistant à mettre le feu aux herbes pour engraisser le sol, « le petit feu », incendie de broussailles destiné à faciliter l'exploitation des grands arbres. Le rôle de l'Etat a d'abord été de régler les feux. Des arrêtés préfectoraux interviennent pour limiter l'écobuage, et en vertu de la loi du 19 août 1893 modifiant la loi de 1870, il est interdit aux propriétaires comme aux tiers d'allumer des feux pendant les mois d'été à l'intérieur des massifs boisés ou à moins de 200 mètres, que ce soit dans un but agricole (écobuage) ou dans un but forestier (petit feu). Des dérogations partielles (dans le temps ou dans l'espace) ou totales peuvent être accordées par les Préfets après avis du Conservateur des Eaux et Forêts, à condition de régler l'emploi du feu, et sans que la responsabilité de l'administration puisse être engagée en cas de sinistre. A défaut de ces autorisations, le fait d'allumer du feu est un délit forestier ; l'administration des Eaux et Forêts a le droit de le constater, et les propriétaires comme les tiers peuvent être poursuivis par elle. Les peines sont sévères, elle consistent généralement en amendes mais peuvent s'élever à cinq jours de prison.

(9) Cf. *Supra* p. 23.

La loi du 26 mars 1924 complétée par le Règlement d'Administration Publique du 20 août 1924 a eu pour but de prévoir des mesures applicables à tout le territoire de la métropole, elle comporte deux sortes de dispositions l'une et l'autre restrictives du droit de propriété : la réglementation préventive des incendies et le classement.

a) Les premières ont pour but d'établir *une réglementation préventive des incendies*.

D'abord, les pouvoirs de police des Préfets sont élargis dans le but de réglementer les feux. Après avis du Conservateur des Eaux et Forêts et d'une Commission spéciale (dans les départements où elle existe) ils peuvent rendre applicables aux propriétaires les prohibitions qui sont édictées par l'Art. 148 du Code Forestier et qui concernent les tiers. Ils peuvent étendre la réglementation de l'incinération des végétaux sur pied (en portant l'interdiction jusqu'à une distance de quatre cents mètres), interdire de fumer et réglementer les conditions d'exécution des opérations présentant un danger d'incendie. Des amendes de vingt à cent francs, sans préjudice des dommages-intérêts, sanctionnent cette réglementation.

D'autre part, des mesures particulières concernent les bois et forêts en bordure des lignes de chemins de fer ou traversés par elles. L'émission de flammèches par les locomotives constitue un danger d'incendie particulièrement grave ; aussi un décret du 11 novembre 1917 prévoit-il l'obligation pour les Compagnies de Chemins de fer de pourvoir les locomotives d'un dispositif de protection empêchant les flammèches de s'envoler. Cette obligation est une aide apportée aux propriétaires pour la protection de leurs forêts ; mais, en contrepartie, ces derniers doivent subir une servitude au profit des Compagnies, qui ont le droit de procéder d'office au débroussaillage et à l'enlèvement des

morts bois sur une distance de vingt mètres de chaque côté de la voie ferrée, et cela après un simple avis au propriétaire dix jours avant le commencement des travaux ; les droits du propriétaire étant garantis par l'intervention du juge de paix en cas de contestation.

Outre ces mesures relatives aux feux et aux chemins de fer, la réglementation destinée à prévenir les incendies de forêts comporte la possibilité de retarder l'ouverture de la chasse dans les forêts classées. Le fait de chasser dans les bois et forêts constitue un danger beaucoup moins direct et moins grave ; mais cette disposition est en harmonie avec les restrictions plus sévères qu'impose le classement aux droits du propriétaire.

b) Il n'est procédé au *classement* des forêts privées que lorsqu'elles sont particulièrement menacées par l'incendie en raison de leur nature (taillis, broussailles, essences résineuses) ou du climat sec du pays où elles se trouvent.

L'appréciation de ces dangers est faite par l'Administration forestière qui désigne les massifs à classer. Une enquête est faite par le Préfet lequel consulte le Conseil Général et les Conseils Municipaux des communes intéressées et transmet les propositions avec son avis personnel au Ministre de l'Agriculture. Celui-ci prépare un projet de décret et c'est un décret en Conseil d'Etat qui décide le classement.

Dans le cas où le classement est opéré, trois sortes de mesures interviennent :

1°) La lutte contre l'incendie et la prévention contre ce danger sont organisées. Dans ce but l'Etat fait appel à la solidarité des propriétaires. Si des associations syndicales existent déjà, ce sont elles qui seront chargées des mesures à prendre ; dans le cas contraire, l'Etat intervient pour faciliter leur constitution ou pour obliger les propriétaires à en constituer — sans doute des associations syndicales libres peuvent être constituées mais

il faut qu'elles le soient dans le délai d'un an ; passé ce délai, le Préfet convoque l'Assemblée Générale des propriétaires pour donner son avis sur un projet qu'il a élaboré et pour constituer une association syndicale autorisée. A défaut de majorité en faveur de cette constitution, l'Etat peut contraindre les propriétaires à se grouper en syndicat forcé et c'est là une disposition assez rare pour être signalée ; le régime général des Associations syndicales ne comportant le recours à la contrainte que dans trois cas déterminés : celui qui nous occupe et deux autres intéressant la défense contre les eaux (défense contre les torrents et rivières, dessèchement des marais). L'organisation de ces Associations est la même que celle des autres Associations syndicales telle qu'elle est définie par la loi du 21 juin 1865 et les Lois et Décrets-Lois qui l'ont modifiée. Leur rôle est de faire des travaux préventifs contre l'incendie (tranchées, garde-feux, etc...), suivant un programme approuvé ou imposé par l'autorité supérieure ; l'exécution d'office par l'administration pouvant avoir lieu au cas où l'Association syndicale ne procéderait pas aux travaux obligatoires.

Leur rôle est aussi de lutter contre le sinistre ; les Associations doivent organiser des corps de sauveteurs et dirigent la lutte contre l'incendie ; toutefois, en vertu de la loi du 22 février 1936, leur droit de diriger les opérations de sauvetage s'efface devant celui du Préfet ou de son délégué lorsque l'incendie s'étend sur les forêts de plusieurs Associations syndicales ou de plusieurs communes. Il y a en effet nécessité d'assurer la coordination des efforts.

Enfin, elles achètent tout le matériel et l'outillage nécessaire à la réalisation de l'une et l'autre mission.

Les Associations ont donc un rôle d'exécution où le propriétaire n'intervient que comme unité d'une action collective, et il est obligé d'y participer.

2°) Si l'incendie détruit tout ou partie d'une forêt classée, malgré les mesures prises, certaines dispositions facilitent sa restauration. C'est ainsi qu'un arrêté préfectoral peut interdire au propriétaire le pâturage de ses bestiaux pendant une durée qui ne peut dépasser dix ans.

3°) Les mesures précédentes sont des mesures d'exécution. Il fallait en poser les principes et en contrôler l'exécution. L'Administration des Eaux et Forêts a un rôle prépondérant à cet égard, mais l'Etat a voulu associer les intéressés à son action en créant une commission spéciale dans chacun des départements où il existe des forêts classées. A côté du Préfet, des Fonctionnaires des Eaux et Forêts, des Ponts et Chaussées et des P.T.T. des Conseillers Généraux, des représentants des ouvriers gemmeurs et des représentants des propriétaires forestiers font partie de cette commission ; les représentants des propriétaires et des ouvriers sont nommés par le Préfet ou élus par leurs Associations syndicales, suivant l'importance de ces dernières.

La commission pose les principes de la lutte contre l'incendie dans le département, donne son avis sur les questions qui sont soumises par le Préfet et obligatoirement sur les programmes de travaux et sur les règlements des feux ; d'autre part, sa composition même lui permet de jouer un rôle d'arbitre entre les différentes associations syndicales.

Le régime de la lutte contre les incendies repose donc sur la collaboration des propriétaires forestiers entre eux et avec l'Etat, mais c'est une collaboration que l'Etat leur impose. Peut-être est-ce cette considération qui a provoqué l'opposition des propriétaires dans la région où ce régime aurait été le plus utile : les Landes. En fait, sa portée pratique est assez réduite, et c'est seulement dans les départements des Bouches du Rhône et du Var qu'il a été mis en pratique d'une façon efficace.

La protection des forêts contre l'incendie bénéficie d'un renouveau d'actualité, en raison des nombreux incendies dus à la sécheresse du printemps de 1938. L'insuffisance pratique de la législation de 1924 est apparue manifestement. C'est pourquoi M. le Sénateur Courtier a élaboré une proposition de loi qui a reçu l'approbation du groupe forestier interparlementaire et de l'Association des Présidents de Chambres d'Agriculture. Cette proposition prévoit une procédure de classement plus rapide et simplifiée (un décret simple serait substitué au décret en Conseil d'Etat et l'avis du Conseil Général seul serait pris). La composition de la Commission spéciale départementale serait modifiée au profit des représentants des propriétaires et ses pouvoirs seraient renforcés afin qu'elle devienne un organisme de direction véritable de la lutte contre l'incendie. L'obligation de constituer des Associations syndicales serait imposée avec plus de rigueur aux propriétaires, aucun ne pourrait rester en dehors de ces associations, un délai serait imparti pour leur constitution à dater du décret de classement et il n'y aurait plus d'association syndicale libre.

Enfin, la direction de la lutte contre le fléau serait enlevée aux Associations. Le département serait divisé par la Commission en un certain nombre de secteurs et à la tête de chacun de ceux-ci un Directeur aurait tous pouvoirs pour diriger les inspections et disposer des corps de sauveteurs constitués par les Associations.

Ce projet aboutirait donc à une restriction un peu plus grande des droits du propriétaire sinon en droit (la loi de 1924 ne serait pas sensiblement modifiée) du moins en fait : ce qui était une possibilité pour l'Etat deviendrait une réalité.

B) PROTECTION CONTRE LE FAIT DU PROPRIÉTAIRE

Il va sans dire que les mêmes principes ne pouvaient être

adoptés pour protéger l'aire forestière contre le fait du propriétaire. Ici l'intervention de l'Etat est plus restrictive des droits du propriétaire, puisque son but est de lutter contre les erreurs, et les abus auxquels il pourrait se livrer. L'Etat n'intervient que dans les cas graves, pour des raisons spéciales et cette intervention est différenciée suivant la raison qui la motive : la protection de certaines essences, la protection contre l'action, particulièrement grave dans certaines régions, des agents d'érosion, l'intérêt artistique et touristique, la qualité du propriétaire (Association, Caisse l'Epargne, indivision). C'est un contrôle de l'aménagement plus ou moins strict qui se manifeste par le classement des forêts, le contrôle des coupes, et même par la substitution de la gestion du propriétaire.

a) *Protection de certaines essences* (Forêts de châtaigniers).

Certaines espèces d'arbres tendent à disparaître. C'est le cas des noyers et des oliviers qui sont des arbres fruitiers, c'est le cas des ormes qui sont des essences forestières. Le châtaignier présente le double caractère d'être une essence forestière et un arbre fruitier. Son maintien sur le sol du pays est très utile en raison de son aptitude à garnir les pentes rocheuses et de l'importance de ses produits : bois, extraits tanniques, châtaignes.

Or, la culture en plein du châtaignier qui couvrait 355.864 hectares en 1882 n'en occupait plus que 167.940 en 1929 (10). Plusieurs causes ont contribué à cette disparition : l'exploitation abusive pour fournir à l'industrie tannique sa matière première, l'entretien défectueux des plantations pour lesquelles quelques soins sont nécessaires, la maladie de l'encre enfin qui atteint une partie des châtaigneraies françaises. Cependant la

(10) Statistique agricole décennale de 1929.

maladie n'a été que pour une faible part dans la disparition du châtaignier, c'est donc contre la liberté abusive du propriétaire que l'Etat a dû intervenir.

La loi du 6 décembre 1928 apparaît comme un effort de conciliation des intérêts en présence, comme un compromis entre la liberté du propriétaire et les propositions plus restrictives (cf. proposition Roche) qui avaient été faites. Il fallait qu'elle soit suffisamment souple pour s'adapter aux éléments divers, aux situations différentes qui devaient être prises en considération : dans certaines régions, les châtaigniers poussent en taillis, dans d'autres en futaie ; la maladie de l'encre est inconnue dans les régions volcaniques de l'Auvergne et du Vivarais. fréquente à l'ouest du Massif Central ; enfin il y avait lieu de protéger l'industrie tannique.

Le système adopté est celui de la déclaration par le propriétaire de toute coupe d'arbres de cette essence, déclaration obligatoire, si le nombre des arbres à abattre est supérieur à vingt et s'il ne s'agit pas d'un taillis ; elle doit être adressée au Préfet un mois avant l'abatage, et doit faire connaître le lieu de la coupe, son importance, l'existence ou non de la maladie de l'encre dans les bois dont il s'agit.

Une autre obligation s'ajoute à la première : celle de reboiser ; le reboisement peut être artificiel ou naturel, mais il doit être effectif dans les deux ans de l'abatage. D'autre part, afin de rendre possible le reboisement naturel, il est interdit aux propriétaires de mener paître leurs chèvres sur des emplacements de coupe. Et ces dispositions sont sanctionnées par des amendes.

b) *Protection dans un intérêt esthétique et touristique (les site forestiers).*

La protection des sites forestiers est relativement récente en

France. A l'étranger, l'effort en ce sens est bien antérieur : aux Etats-Unis, des parcs nationaux ont été créés, au Japon et en Nouvelle-Zélande le caractère esthétique est un des aspects principaux de la législation protectrice des forêts.

En France, cette protection s'est d'abord exercée dans les forêts soumises au régime forestier. Une circulaire ministérielle du 29 juin 1899 a prescrit l'inscription sur un registre spécial des arbres renommés pour les souvenirs historiques et légendaires qui s'y attachent ou pour leur beauté ou leurs dimensions exceptionnelles. Puis un système de protection étendu à des cantons entiers a été institué, c'est le cas de la « série artistique » qui comprend 1700 hectares de la forêt de Fontainebleau.

Les dispositions relatives aux forêts privées sont donc des éléments d'une politique s'appliquant à toutes les forêts de France. Elles sont aussi des applications de la législation des sites et à ce titre les lois et règlements qui imposent des restrictions à la propriété forestière privée régissent également la propriété ordinaire ; elles trouvent ici leur place dans la mesure où elles contribuent au maintien de l'aire forestière.

La loi du 21 avril 1906 avait tenté d'assurer la protection des sites forestiers en laissant aux propriétaires leur liberté ; le consentement du propriétaire était nécessaire pour que la forêt puisse être classée. Elle a été inefficace.

La loi du 2 mai 1930 a apporté de nouvelles restrictions aux droits des propriétaires, mais a pris en considération la différence d'importance des intérêts à envisager et le système de protection comporte des régimes plus ou moins restrictifs de la propriété privée.

Le système le moins restrictif des droits des propriétaires consiste dans l'inscription à une liste « *l'Inventaire* » par déci-

sion du ministre des Beaux-Arts sur la proposition de la Commission départementales des Monuments naturels et des Sites ; il oblige simplement le propriétaire à faire une déclaration à la Préfecture deux mois à l'avance, lorsqu'il a l'intention de procéder à des travaux autres que ceux que comporte l'exploitation courante. Mais l'Administration n'a pas le droit de s'y opposer sans engager la procédure de classement ou celle de l'expropriation.

Le second système, celui du *classement*, est donc le système normal de protection. La forêt est classée par arrêté du ministre des Beaux-Arts sur avis de la Commission départementale des Sites ou par décret en Conseil d'Etat après avis de la Commission supérieure des Monuments naturels et des Sites au cas d'opposition du propriétaire. Une indemnité fixée par le Juge de Paix, avec appel au Tribunal Civil si le dommage est supérieur à 1.500 francs, permet de réparer le tort que le classement peut faire au propriétaire : car ses droits subissent des restrictions importantes. Il ne peut modifier l'état des lieux sans autorisation du ministre des Beaux-Arts, il doit avertir le ministre en cas de vente et prévenir l'acheteur que la forêt est classée (l'acheteur est d'ailleurs averti grâce à la transcription du classement qui est opérée d'office) enfin il ne peut accorder, sans agrément, aucune servitude. D'ailleurs, à ce dernier point de vue, le régime du classement complète le système de protection de la forêt contre les tiers : ceux-ci ne pouvant acquérir par prescription aucun droit de nature à changer l'aspect des lieux.

Enfin, le propriétaire peut être évincé. L'intérêt esthétique est un de ceux qui ont été pris en considération pour étendre la notion d'utilité publique dans le régime de l'expropriation.

Toutes ces restrictions aux droits du propriétaire ont pour but d'empêcher que des modifications soient apportées à l'aspect

des lieux remarquables. Leur portée est donc faible quant à l'étendue des bois qu'elles tendent à protéger contre le déboisement ; il s'agit de protéger quelques arbres, un coin de forêt plutôt que la Forêt elle-même. Toutefois, il est possible, grâce au régime des zones de protection, de protéger une superficie forestière plus grande. Celles-ci, créées par un décret en Conseil d'Etat, imposent des restrictions plus ou moins grandes aux propriétaires suivant le régime fixé par le décret.

c) *Protection des forêts à raison de l'action des agents d'érosion.* (Forêts de protection).

Ce système de protection est celui qui a la portée territoriale la plus étendue parmi tous les systèmes qui tendent à empêcher le déboisement. En effet, l'action des agents d'érosion se manifeste partout. Cependant, seul le régime du défrichement a un certain caractère de généralité ; les restrictions aux droits du propriétaire ne sont étendues que lorsque des motifs graves l'exigent, c'est pourquoi la loi du 28 avril 1922 ne prévoit le classement des « Forêts de Protection » que dans certains lieux, dans des cas graves, lorsque le boisement est nécessaire au maintien des terres en montagne, sur les pentes, et qu'il est un élément prépondérant de la lutte contre les érosions et l'envahissement des sables.

Le système de classement prévu par la loi de 1922 et défini par le Règlement d'Administration Publique du 2 août 1923 est différent de ceux qui régissent les forêts menacées par l'incendie et les sites forestiers. La Forêt de protection est soumise à un régime forestier spécial qui comporte des restrictions très graves aux droits du propriétaire : il est considéré comme un étranger dans sa propre forêt.

D'abord, l'Etat intervient dans l'aménagement de la forêt.

Le propriétaire est tenu de soumettre un règlement d'exploitation au Conservateur des Eaux et Forêts qui peut en autoriser l'exécution soit expressément, soit tacitement par l'écoulement d'un délai de six mois, ou refuser et alors le propriétaire peut recourir au Ministre de l'Agriculture qui décide souverainement.

Les coupes extraordinaires, non conformes au règlement, doivent être approuvées. Et si aucun règlement n'a été présenté ou s'il n'a pas été approuvé, toutes les coupes, même d'exploitation normale, sont soumises à cette approbation, qui est donnée également par le Conservateur (ou le Ministre). De même, une autorisation est nécessaire pour procéder à des fouilles. Et, qu'il s'agisse de coupes ou qu'il s'agisse de fouilles, l'autorisation peut être subordonnée à l'obligation de remettre en état ou de repeupler.

Sont seules exceptées de ce régime d'autorisation les récoltes de bois morts et les coupes dont le produit est inférieur à vingt mètres cubes, mais dans ce dernier cas, le propriétaire est obligé de déclarer son intention de procéder à une coupe.

D'autre part, le droit pour le propriétaire de faire pâturer ses animaux est réglementé, il lui est interdit d'introduire des chèvres dans sa forêt. Le propriétaire ne peut, sous peine de nullité, accorder des droits d'usage sans autorisation de l'Administration forestière, et l'exercice de ces droits est subordonné à une déclaration de défensabilité annuelle (il y a à cet égard assimilation entre les bois soumis au régime forestier et les forêts de protection) et obligatoire pour le propriétaire comme pour les tiers.

Enfin, l'Etat a le droit de faire tous travaux que l'Administration juge nécessaires, à sa charge, mais sans indemnité au profit du propriétaire.

Toutes les contraventions à ces dispositions commises par le propriétaire sont punies comme les délits commis par les tiers dans les forêts d'autrui. Les peines sont deux fois plus importantes et la constatation et la répression sont poursuivies par l'Administration des Eaux et Forêts comme s'il s'agissait de bois soumis au régime forestier.

Toutes ces restrictions aux droits des propriétaires rendaient nécessaires l'octroi de garanties importantes.

Elles résultent d'abord de la procédure de classement. C'est un décret qui prononce le classement après avis des sections des finances et des travaux publics, du Conseil d'Etat, sur la proposition de l'Administration des Eaux et Forêts. Le Préfet procède à une enquête au cours de laquelle tous les intéressés peuvent faire connaître leur opinion. Un commissaire enquêteur se transporte dans les communes intéressées, après que divers modes de publication et la signification aux maires aient fait connaître le projet de l'Administration ; les pièces doivent rester déposées trente jours à la mairie et le commissaire enquêteur doit recevoir les observations qui lui sont soumises pendant trois jours et les consigner sur un registre. L'avis des conseils municipaux, celui du Conseil Général, sont sollicités, ainsi que celui d'une commission spéciale composée de forestiers et de représentants des assemblées locales.

L'aménagement imposé peut avoir pour conséquence de diminuer les ressources du propriétaire. Une indemnité annuelle peut lui être versée. Elle est déterminée par périodes de cinq ans ; en cas d'accord avec le propriétaire, c'est le ministre de l'agriculture qui la fixe ; en cas de désaccord, le Conseil de Préfecture statue suivant les règles posées par la loi du 22 juillet 1889. Cette indemnité a un caractère réparateur, elle doit représenter le montant de la perte de jouissance, dimi-

nuée, par compensation, de la plus-value que les travaux faits par l'Etat donnent à la propriété.

Enfin, le régime des forêts de protection est complété par des règles relatives à l'achat de ces forêts par l'Etat. Cet achat peut être fait soit sur l'initiative de l'Etat, soit sur celle du propriétaire.

Dans le premier cas, c'est le ministre de l'agriculture qui prend l'initiative de l'opération et le Préfet prend un arrêté de cessibilité sur le vu du décret de classement, des pièces de l'enquête et de l'arrêté ministériel. Le prix est déterminé par convention amiable, en cas d'accord ; suivant les règles de la procédure d'expropriation, dans le cas contraire.

L'achat par l'Etat, sur l'initiative du propriétaire, est une facilité donnée à ce dernier. Elle ne lui est accordée que si le classement de sa forêt a eu pour résultat d'entraîner une diminution de 50 % de sa valeur. Deux problèmes particulièrement délicats sont soumis alors au Conseil de Préfecture : appréciation de la perte de valeur de la forêt, détermination du prix à payer par l'Etat.

En raison des motifs qui dominent le régime des forêts de protection, celui-ci n'est légalement applicable qu'aux régions montagneuses et aux dunes. Un projet de 1926 (11) avait pour but d'étendre ce régime aux forêts de plaines et de collines en ajoutant le motif de la nécessité de ces forêts pour la régularisation du régime des eaux. Ce projet n'a pas été adopté ; on peut se demander quelle en aurait été l'utilité si l'on examine la faible ampleur de l'application de la loi de 1922. Les forêts de protection couvrent actuellement 50.000 hectares environ ;

(11) Projet Durand, doc. Parl., 1926, p. 2.501.

les classements ont été assez nombreux dans le Sud-Ouest de la France et particulièrement dans le département de l'Aude sur la ligne séparative du bassin de la Garonne et des bassins des fleuves côtiers de la Méditerranée. C'est peu si l'on estime, comme les auteurs de la loi de 1922, que 400.000 hectares devaient être soumis à son empire. Peut-être doit-on attribuer cet échec à la rigueur de la loi de 1922 : elle vide au profit de l'administration le droit de propriété d'une grande partie de son contenu, elle prive le propriétaire de revenus et laisse subsister les charges de la propriété, notamment les impôts. Cependant elle est moins restrictive du droit de propriété que les mesures de protection prises par l'Etat à raison de la qualité des propriétaires de forêts.

d) *Protection à raison de la qualité du propriétaire.*

Ici l'Etat se substitue au propriétaire ; les bois et forêts sont soumis au régime forestier.

Les domaines forestiers bénéficient de la même protection que les forêts domaniales vis à vis des tiers, mais les propriétaires perdent à peu près tous leurs droits. L'Administration a le pouvoir de diriger l'exploitation et les ventes, le propriétaire ne perçoit que les revenus auxquels il peut avoir droit sur ces ventes, il est obligé de contribuer aux frais, et il n'a même pas de droit de participer au choix des gardes et de discuter leurs salaires. Le taux de placement est très faible, car l'Etat recherche la production de futaies et ne pratique pas comme les particuliers des révolutions de coupes brèves et rémunératrices.

Par conséquent, la situation des propriétaires est défavorable au point de vue financier comme au point de vue de leur

liberté ; ce régime ne doit donc être appliqué que lorsqu'il y a nécessité absolue.

En vertu de l'art. 113 du code forestier, c'est à ce régime que sont soumis les bois et forêts indivis entre les particuliers d'une part et l'Etat, les communes ou les établissements publics d'autre part. Il était nécessaire en effet que l'avis de l'Etat fût prépondérant et il ne pouvait pas l'être en vertu de l'art. 544 du code civil, chacun des co-propriétaires ayant des droits égaux sur la chose commune (13).

C'est également, en vertu de la loi du 2 juillet 1913, le cas des bois et forêts possédés par les Caisses d'Epargne, Mutuelles approuvées et Associations d'utilité publique. La soumission au régime forestier, les restrictions aux droits du propriétaire sont alors une forme plus accusée du contrôle que l'Etat exerce sur les biens de ces groupements.

*
**

Les restrictions apportées par l'Etat aux droits des propriétaires forestiers sont donc variées, dans leur étendue et dans leur but.

Dans leur étendue d'abord, le rôle de l'Etat consiste tantôt à soumettre certaines opérations (défrichement, coupes de châtaigniers) à son contrôle par un système de déclaration ou d'autorisation, tantôt à diriger, voire même à exécuter lui-même, l'ensemble des opérations qui constituent la gestion forestière, grâce au classement et à la soumission au régime forestier.

(13) Il semble en effet que la jurisprudence n'aurait pu pousser très loin dans l'intérêt forestier le principe que la liberté des co-propriétaires est limitée par l'obligation de maintenir la destination légale ou conventionnelle de la chose indivise. Cf. Req. 17 mai 1887, D.P. 88-1-60.

Un double but domine cette action : donner à la forêt la place qui lui convient, et en assurer la conservation. C'est par conséquent un aspect statique de l'œuvre forestière, il y a lieu d'envisager l'aspect dynamique : le reboisement. Or, pour l'assurer, ce n'est plus à la propriété forestière qu'il faut apporter des restrictions, il faut fonder la propriété forestière future sur les obligations imposées aux propriétaires ordinaires

CHAPITRE IV

LES RESTRICTIONS AU DROIT DE PROPRIÉTÉ ORDINAIRE DANS L'INTÉRÊT DU REBOISEMENT

Les restrictions au droit de propriété ordinaire dans l'intérêt de la forêt découlent de la nécessité de reboiser, qui apparaît davantage au fur et à mesure que les terres sont abandonnées par les cultivateurs, et cette nécessité est particulièrement grave en France, puisqu'il existe plus de 7.000.000 d'hectares de terres incultes, dont la moitié est susceptible d'être boisée.

Ici, le principe de liberté des propriétaires s'oppose plus nettement encore à l'action de l'Etat puisque son intervention peut atteindre la propriété immobilière tout entière.

Pour établir les restrictions au droit de propriété étudiées dans le précédent chapitre, deux sortes d'éléments ont été pris en considération :

- 1°) La nature forestière de la propriété ;
- 2°) Les circonstances particulières justifiant une intervention plus poussée de l'Etat.

En vue d'assurer le reboisement des propriétés ordinaires, quelles raisons vont motiver les restrictions apportées aux droits des propriétaires ? Des raisons tenant à la nature de leurs biens ? Le caractère inculte des terrains ? Cela permettrait d'assurer l'utilisation au maximum du territoire. Mais, ce n'est pas dans

ce sens que l'action de l'Etat s'est orientée ; les raisons qui la guident sont :

D'abord et essentiellement, l'existence d'un danger menaçant à raison de la situation de la propriété ; aussi les restrictions sont-elles limitées aux propriétés de montagne et aux dunes, en raison des dangers d'éboulement et d'envahissement des terres et des sables ;

En second lieu, le **reboisement des dunes et des montagnes** est généralement peu rémunérateur parce qu'aux dépenses de reboisement proprement dites, s'ajoutent des dépenses de fixation de dunes littorales, de tranchées garde feu, de création de routes, etc..., pour les dunes, et les dépenses qu'entraînent les opérations complexes de restauration des terrains et de correction des torrents, en montagne. L'action de l'Etat se justifie donc par une présomption d'insuffisance de l'initiative privée.

Enfin, en présence du danger, il faut assurer une solidarité des efforts. Il s'agit d'exécuter un travail d'ensemble sur tout une montagne, sur une dune entière ; si un propriétaire seul prenait l'initiative de reboiser, son effort pourrait être anéanti par l'abstention de ses voisins, les éboulements qui se produiraient autour de sa propriété pourraient arracher ou ensevelir ses plantations. Et ces efforts individuels seraient d'autant plus inutiles que la propriété est plus morcelée.

Toutes ces raisons ont conduit l'Etat à instituer un régime spécial pour les dunes et pour les terrains en montagne.

SECTION I

LE REGIME DES DUNES

Le régime des dunes présente un intérêt surtout historique. La plupart des dunes sont aujourd'hui boisées ; à ce titre, elles font partie de la propriété forestière et comme telles peuvent

être classées comme forêts de protection conformément à la loi de 1922. Ce résultat a été acquis grâce au décret du 14 décembre 1810 et aux textes qui l'ont suivi au cours du XIX^e siècle, toujours applicables dans les rares régions où les travaux de fixation sont encore nécessaires.

Les restrictions apportées au droit de propriété par le décret de 1810 sont d'autant plus remarquables qu'elles sont intervenues à une époque où le droit de propriété était considéré comme sacré.

De la même année date le premier régime des mines qui a eu également pour objet la mise en valeur des ressources du pays ; mais tandis que l'idée que les mines constituent une grande richesse qu'il ne faut pas gaspiller dominait la loi du 21 avril 1810, une idée inverse a justifié ici l'intervention de l'Etat : celle que les dunes sont des sables stériles et qu'en fait le propriétaire s'en désintéresse.

Le Décret de 1810 établit un régime d'ensemble des dunes, détermine d'abord leur régime juridique, reconnaissant qu'elles font partie du domaine public seulement lorsqu'elles se trouvent sur le rivage même de la mer, et qu'elles sont propriétés privées lorsqu'elles se sont formées sur des terrains privés. Il prévoit leur fixation grâce à des travaux de plantation.

A cet effet, un plan des dunes susceptibles d'être fixées est dressé sur l'initiative du Préfet, par les Officiers des Eaux et Forêts. Le plan doit établir la distinction des dunes de l'Etat de celles des communes et des particuliers. Un projet de règlement doit être élaboré ainsi qu'un projet financier avec devis des travaux à effectuer, afin de permettre aux particuliers d'apprécier s'ils peuvent ou non les exécuter.

Après certaines formalités de publicité, destinées à donner des garanties aux propriétaires, projet et plans sont transmis au

ministre de l'Agriculture et c'est un décret en forme de Règlement d'Administration publique qui ordonne les travaux.

L'exécution est faite par les particuliers, s'ils le peuvent et s'ils déclarent leur intention d'y procéder eux-mêmes. Cependant, même s'ils exécutent, leur liberté est restreinte : l'Administration a le droit d'occuper des terrains sans que les propriétaires aient un recours contre cette occupation, sauf vice de forme de la décision d'occupation.

Si les propriétaires ne peuvent ou ne veulent pas exécuter eux-mêmes les travaux, l'Administration a le droit d'y procéder d'office, en prenant les frais à sa charge. Dans ce cas, la jouissance des dunes appartient à l'administration jusqu'à remboursement total (en capital et intérêts) des frais qu'elle y a faits et pendant tout le temps où l'Etat reste créancier du propriétaire les dunes reboisées sont soumises au régime forestier. Les propriétaires ont, d'ailleurs, droit à la restitution de leurs biens, s'ils remboursent, mais à la condition que le remboursement soit total. Les dunes cessent alors d'être soumises au régime forestier. Mais les propriétaires ne recouvrent pas leur pleine liberté, les coupes ne peuvent être faites qu'après autorisation du Directeur général des Eaux et Forêts sur avis du Préfet (sous peine de condamnation correctionnelle). Le Préfet peut réglementer le droit de jouissance du propriétaire, ou bien encore la procédure de classement des dunes en forêts de protection peut être entamée. Ces dispositions se justifient, d'ailleurs, parfaitement : il importait que l'œuvre de l'administration ne soit pas détruite dès que les propriétaires de dunes en recouvreraient la jouissance.

Le décret de 1810 s'applique en l'absence de textes spéciaux. Or un décret du 5 février 1817 a été élaboré pour réglementer le

reboisement des dunes de Gascogne sans être appliqué, la jurisprudence ayant fait application du décret de 1810 (1).

Au contraire, les dunes du Pas-de-Calais sont, en fait, soumises à un régime légèrement différent. Les décrets du 15 juillet 1818 et du 29 avril 1862 ont renforcé les restrictions aux droits des propriétaires : ceux-ci, comme les tiers, n'ont pas le droit de faire des fouilles à une certaine distance de la mer, le délit d'arrachage et de coupe des plantations est sévèrement réprimé, enfin aucune pâture n'est possible sans autorisation.

SECTION II

LE REBOISEMENT DES MONTAGNES

Les textes faisant céder le droit du propriétaire devant l'intérêt collectif du reboisement et de la restauration des montagnes sont assez récents. L'intérêt porté aux montagnes n'est pas ancien et, d'ailleurs, c'est surtout au commencement du xix^e siècle que leur déboisement s'est accéléré et que les dangers de ce déboisement sont apparus. C'est en effet la crainte des inondations qui a conduit l'Etat à prendre des mesures restrictives du droit de propriété pour assurer le reboisement des montagnes. Cependant des dispositions fragmentaires ou peu efficaces ont précédé les textes actuels : loi du 23 juillet 1805 et décret du 16 septembre 1808 sur les torrents des Hautes-Alpes, des Basses-Alpes et de la Drôme. Un régime d'ensemble a été organisé par les lois du 28 juillet 1860 et du 8 juin 1864 et par le Règlement d'Administration publique du 10 novembre 1864, mais il n'a reçu que peu d'applications.

Le régime actuel est défini par la loi du 14 avril 1882, le Règlement d'Administration publique du 11 juillet 1882 et la loi du 16 août 1913 qui ont eu pour but d'assurer un reboisement effi-

(1) Crim., 7 mai 1835, 2 août 1867.

cace, en assouplissant et en diversifiant les moyens d'action de l'Etat et d'étendre le champ d'action de l'Administration forestière.

La loi de 1882 prévoit trois systèmes :

Un système d'exécution obligatoire des travaux de reboisement et restauration de terrains, un système d'aide de l'Etat à des travaux facultativement entrepris par les particuliers, et enfin un régime de mise en défends.

Le second système (aide de l'Etat aux travaux facultatifs) ne comporte pas de restriction au droit de propriété et sera examiné dans la seconde partie de cette thèse.

§ I. — *Le reboisement obligatoire*

Ce régime, qui impose des restrictions aux droits des propriétaires, comporte trois problèmes principaux : détermination du périmètre où les travaux seront obligatoires, prévision des modalités d'exécution de ces travaux et enfin protection de leur efficacité.

a) Dans *la détermination du périmètre de reboisement*, la tendance a été l'élargissement du champ d'action de l'Administration ; l'art. 2 de la loi de 1882 n'imposait l'obligation de travaux que lorsque ceux-ci seraient rendus nécessaires par « la dégradation du sol » et « les dangers nés et actuels », cette expression trop limitative rendait vaine l'action de l'Administration. En effet, le champ d'action était trop limité, géographiquement d'abord, car étaient exclus les terrains non dégradés, qui ne s'éboulaient pas, la loi ne s'appliquait qu'aux torrents et à leurs berges vives, or ce qu'il faut poursuivre, c'est une action d'ensemble. Ensuite le champ d'action était trop limité dans le temps ; quand il y a « danger né et actuel » il est déjà trop tard pour intervenir, le danger est réalisé, il faut le réparer, il vau-

drait mieux le prévenir. C'est pourquoi la loi du 16 août 1913 a substitué des termes plus larges à ceux de l'article 2 de la loi de 1882 en prévoyant que l'utilité publique des travaux de restauration et de reboisement pourrait être déclarée « pour le maintien de la protection des terrains et pour la régularisation des eaux ».

La procédure de déclaration d'utilité publique doit être simple et rapide tout en offrant la garantie que seul l'intérêt général sera poursuivi et que les droits des propriétaires ne céderont que devant cette considération.

C'est à l'Administration forestière que revient l'initiative de la procédure ; elle choisit les terrains dont la restauration est rendue nécessaire pour les raisons indiquées par la loi de 1913. Ses Officiers dressent un procès-verbal de reconnaissance, auquel sont joints un état des lieux et un projet de travaux. Toutes ces pièces sont transmises au Préfet, qui ouvre une enquête dans chaque commune intéressée dans le délai d'un mois ; cette enquête doit durer trente jours, pendant lesquels un registre d'observations est déposé à la mairie, toutes mesures de publicité sont prises pour que chacun soit informé du projet et signification est faite au maire ; en outre un commissaire enquêteur doit venir recevoir pendant trois jours dans chaque commune intéressée tous les avis qui pourraient lui être soumis.

A la suite de cette enquête, les avis de toutes les assemblées locales sont demandés (Conseil général, Conseil d'arrondissement, Conseil municipal) ainsi que celui d'une commission spéciale composée dans chaque commune de représentants du Conseil municipal (en minorité) de membres du Conseil général et du Conseil d'arrondissement et de fonctionnaires sous la présidence du Préfet qui la convoque. Les délibérations de cette commission sont consignées à un procès-verbal et aboutissent au vote d'un avis motivé. Le Préfet transmet ensuite les projets de

l'administration, les résultats de l'enquête et les avis donnés avec le sien propre, au ministre de l'Agriculture qui prépare s'il y a lieu le projet de déclaration d'utilité publique. Autrefois, l'utilité publique était prononcée par une loi, c'était un régime analogue à celui des grands travaux de l'Etat ; mais la procédure parlementaire est lente et il faut pouvoir parer rapidement aux dangers qui menacent, c'est pourquoi la loi du 6 janvier 1933 prévoit que ce sera un décret en Conseil d'Etat qui interviendra et c'est rentrer dans l'orthodoxie du droit constitutionnel puisqu'il s'agit d'actes d'administration. Toutefois cette mesure n'est pas entièrement satisfaisante, car, bien que plus rapide que la procédure parlementaire, l'instruction du projet de décret devant le Conseil d'Etat est encore longue ; il faudrait instituer des mesures provisoires et conservatoires pour le cas où un danger imminent se manifesterait. Toute cette procédure a été copiée par les auteurs de la loi de 1922 sur les Forêts de Protection.

b) L'Etat est le maître de *l'exécution des travaux* ; à cet égard les droits du propriétaire sont à peu près complètement effacés.

Le principe est, en effet, que l'Etat évince le propriétaire en acquérant son bien, soit à l'amiable, soit par la procédure d'expropriation dans les conditions déterminées par la loi du 3 mai 1841, modifiée par le décret-loi du 8 août 1935 (sous cette réserve que la déclaration d'utilité publique n'a pas lieu, car elle ferait double emploi avec la procédure de détermination du périmètre de restauration et de reboisement).

Cependant la propriété de leurs biens peut rester aux particuliers, mais là encore l'Etat reste maître des travaux.

D'abord, il faut que l'Administration y consente ; un accord intervient entre elle et les propriétaires, aux termes duquel certaines conditions concernant la nature et l'étendue des travaux,

notamment le délai dans lequel ils doivent être exécutés, sont imposées aux propriétaires ; en outre ces derniers doivent justifier qu'ils disposent des moyens d'exécution nécessaires. Le propriétaire prend l'engagement de respecter ces conditions, avec ou sans indemnité à la charge de l'Administration et l'accord intervenu doit être approuvé par le Ministre de l'Agriculture.

Les travaux peuvent être exécutés, soit individuellement, soit collectivement, par le groupement des propriétaires en associations syndicales libres ou autorisées, telles qu'elles sont organisées par la loi de 1855.

L'Etat intervient encore dans l'exécution des travaux en la contrôlant et en apportant son concours financier. L'Administration des Eaux et Forêts dresse un procès-verbal de réception et c'est après cette formalité seulement qu'est payée l'indemnité au cas où elle est prévue ; les difficultés auxquelles peut donner lieu le calcul de l'indemnité sont de la compétence du Conseil de Préfecture (les particuliers agissent en effet pour le compte de l'Etat). Ce contrôle de l'Administration est sanctionné par le droit pour le ministre de l'Agriculture de prononcer la déchéance du propriétaire après une procédure de reconnaissance, et sauf recours au Conseil d'Etat.

Les particuliers perdent donc, en grande partie, leur qualité de propriétaires pour devenir des collaborateurs forcés de l'Etat.

c) Pour que l'action de l'Etat soit efficace, il faut que l'Administration veille à la *conservation de l'œuvre accomplie*. L'accord conclu entre elle et les propriétaires comporte d'ailleurs l'engagement de la part de ceux-ci d'entretenir les travaux ; en cas d'abus constaté ou de mauvaise conservation, le propriétaire peut être exproprié.

D'autre part, les exceptions à l'obligation de déclarer l'inten-

tion de défricher concernant les jeunes bois et les bois de moins de quatre hectares ne s'appliquent pas ici.

Enfin, le terrain reboisé devient une forêt à protéger et il est possible de la classer en Forêt de Protection.

§ II. — *Le Régime de la mise en Défense*

Le régime de la mise en défense n'intéresse que partiellement le reboisement. Son but est de laisser faire la nature, laquelle pourvoira au regazonnement aussi bien qu'au reboisement.

Le moyen consiste encore à restreindre les droits des propriétaires en soustrayant leurs terrains au pâturage. Les propriétaires qui y font paître leurs bestiaux commettent un délit. Leurs biens sont soumis au régime forestier.

C'est la nature qui doit restaurer les terrains, cependant l'Etat peut intervenir pour faire des travaux, sans que les propriétaires aient à payer une indemnité de plus-value pour les améliorations ainsi faites et sans que ces travaux puissent changer la nature du terrain ; ainsi le reboisement ne peut être que naturel, au contraire du régime précédent qui comporte un reboisement artificiel.

Les propriétaires ne peuvent être assujettis à ces restrictions de leurs droits que pendant une durée limitée : dix ans. Il semble en effet que si, pendant ce laps de temps, la nature n'a pas fait son œuvre, il n'y a pas de raison pour qu'une prolongation de durée donne un résultat quelconque.

Les garanties dont bénéficient les propriétaires sont d'abord des garanties de procédure : la mise en défens est prononcée par décret en Conseil d'Etat après enquête et avis dans les mêmes formes que s'il s'agissait de procéder à des travaux de restauration et de reboisement.

D'autre part, les propriétaires reçoivent une indemnité consis-

tant en une annuité dont le montant est fixé soit à l'amiable par le ministre de l'Agriculture, soit, en cas de désaccord, par le Conseil de Préfecture, après expertise, dans la forme des recours en matière de contributions directes.

CONCLUSION

Des chapitres précédents il résulte que l'Etat use de contrainte plutôt qu'il ne facilite la participation des particuliers à l'œuvre forestière. Les mesures prises par l'Etat pour faciliter cette participation sont assez faibles.

La forme de la propriété forestière est actuellement mal adaptée au but à poursuivre et si les mesures pour étendre le régime du bien de famille et pour permettre au père de famille de laisser ses biens groupés à un de ses enfants sont de nature à entraîner des modifications favorables, celles-ci ne se produiront que dans l'avenir.

La protection accordée par l'Etat à la propriété forestière privée est importante, mais elle n'a de valeur que dans la mesure où sa mise en œuvre est efficace. Or, il est pratiquement très difficile de faire constater les atteintes à la propriété forestière, les gardes particuliers sont rares et les agents de l'Administration forestière sont en nombre tout juste suffisant pour assurer la surveillance des forêts domaniales.

Les mesures essentielles sont donc celles qui apportent des restrictions au droit de propriété, mais elles appellent, elles aussi, des réserves quant à leur efficacité et quant à leur principe même. Quant à leur efficacité, d'abord, nous avons vu que certains régimes particulièrement intéressants, comme celui des forêts de protection, n'ont reçu que peu d'applications, la raison est la même que celle qui rend inefficace la protection accordée aux forêts privées : les cadres de l'Administration forestière

sont trop restreints, ils ne peuvent assurer la surveillance nécessaire pour déjouer les efforts que font naturellement les propriétaires pour se soustraire aux obligations qui leur sont imposées.

D'ailleurs, ces restrictions paraissent assez importantes et nombreuses. Toutefois, il semble qu'il y ait une lacune en ce qui concerne le risque résultant des maladies contagieuses qui peuvent s'attaquer aux arbres. On pourrait instituer une obligation d'abattage en établissant un système d'indemnités analogue à celui qui existe pour l'abattage des animaux tuberculeux. Il est vrai que la mise en application de ce régime se heurterait à la même insuffisance des cadres de l'Administration Forestière.

La contrainte pourrait assurer la conservation des forêts, si elle était efficace, elle est insuffisante pour permettre à un mouvement de reboisement de se réaliser, ou bien elle serait très onéreuse pour l'Etat. Ce qu'il convient de faire c'est d'assurer la collaboration de l'Etat et des particuliers, en faisant concorder les intérêts de ces derniers avec l'intérêt forestier. C'est dans ce sens que l'Institut International d'Agriculture de Rome avait conclu ses études sur les questions forestières. C'est également dans ce sens qu'est intervenu l'Etat Français par son action sur les revenus forestiers.

DEUXIÈME PARTIE

LES REVENUS FORESTIERS

INTRODUCTION

L'action de l'Etat sur les revenus forestiers est un des aspects de son intervention dans la vie économique du pays. C'est pour lui un moyen de protéger et de développer l'aire forestière ; l'aide apportée oriente l'action des particuliers, a pour contre-partie des obligations mises à la charge de ces derniers.

Pour être efficace, l'action de l'Etat doit être établie en fonction des réalités et du but à poursuivre.

a) *Les réalités*, ce sont les caractéristiques permanentes du placement forestier : sa sécurité assez grande — il est à l'abri des manipulations monétaires, et la faible importance de la main d'œuvre le met en dehors des questions sociales — et cette sécurité est d'autant plus importante que le temps est le facteur dominant : il ne s'agit pas d'un placement donnant des revenus annuels, mais d'un investissement dont l'importance va en croissant avec l'augmentation du cubage du bois et l'augmentation du prix unitaire. Le revenu sera donc égal à la différence entre la somme investie et la somme retirée de la coupe, divisée par le nombre d'années séparant l'investissement de la coupe. Et pour dégager le taux du placement, il y aura lieu de faire le calcul des intérêts composés. C'est donc un placement à très longue échéance et, à ce titre, il soulève un problème de mobilisation des ressources investies, donc de crédit.

b) Quant au but à poursuivre, c'est le double but de l'action

forestière : conserver et reboiser. Pour que la conservation soit assurée, il est nécessaire que la rémunération du placement soit assez régulière : l'excès temporaire de cette rémunération aboutit à des coupes abusives. Pour susciter les efforts du reboisement, il importe que leur rémunération soit suffisante, c'est-à-dire que le taux de placement du propriétaire forestier soit assez élevé par rapport au taux des autres placements qu'il peut faire avec le capital qu'il investit en reboisant.

Or, l'importance des revenus forestiers dépend de la réalisation de trois conditions qui seront étudiées dans les trois chapitres suivants :

1°) l'efficacité des efforts faits — d'où l'action technique de l'Etat.

2°) la réduction des charges qui incombent aux propriétaires forestiers — nous essayerons de faire apparaître dans quelle mesure l'intervention économique et financière de l'Etat a agi en ce sens.

3°) un prix de vente assez élevé des produits forestiers et la nécessité de réaliser cette condition est la raison de l'intervention de l'Etat sur le marché forestier.

CHAPITRE I

L'ACTION TECHNIQUE DE L'ETAT

Les problèmes forestiers comportent une part de technicité importante ; c'est pour cette raison que l'Etat a soustrait ses forêts à la compétence de l'Administration des Domaines pour en confier la gestion à une Administration spécialisée : la Direction Générale des Eaux et Forêts. Un minimum de connaissances techniques est indispensable aux propriétaires forestiers s'ils veulent tirer un revenu appréciable de leurs biens.

La ruine de certaines forêts provient surtout de ce que les propriétaires les exploitent sans méthode. Les efforts des reboiseurs ne sont efficaces que si les essences choisies peuvent convenir à la nature et à la situation des terrains qu'ils possèdent et si la plantation ou le semis ont été faits d'une façon rationnelle. Enfin, malgré le préjugé courant, les arbres ne poussent pas tout seuls, il faut que le propriétaire entretienne ses bois, y fasse des éclaircies en temps opportun. « Ce qui trompe le public, ce qui le porte à méconnaître la nécessité de l'intervention de l'homme lorsqu'il s'agit de la forêt, c'est qu'il n'aperçoit pas les effets de cette intervention. La vie des arbres est si longue que, seul, le forestier peut saisir la trace des influences qui l'ont affectée (1) ». Là encore apparaît l'importance essentielle du temps. L'agriculteur peut, par l'observation individuelle,

(1) Rapport de M. le Conservateur des Eaux et Forêts Geneau au Congrès Forestier du Touring Club de France (1913).

par les conclusions qu'il tire du résultat de la récolte, améliorer ses méthodes d'exploitation ; le forestier doit profiter d'observations faites par d'autres. C'est pourquoi l'action technique de l'Etat peut être un facteur essentiel de la prospérité de la propriété forestière.

Elle se manifeste, d'abord, par l'organisation de l'enseignement, en second lieu, par l'institution des services chargés de faire des recherches et de donner des conseils aux propriétaires, enfin par la possibilité donnée aux propriétaires de faire gérer leurs bois par l'Administration des Eaux et Forêts.

§ I. — L'Enseignement forestier

A défaut de possibilité d'observation, il faut que certaines notions soient inculquées aux propriétaires. La plupart d'entre eux — et c'est particulièrement vrai en raison du morcellement de la propriété forestière — n'ont pas la possibilité de suivre un enseignement spécialisé ; avant d'envisager le rôle de celui-ci, il y a donc lieu d'examiner *quelle place l'enseignement forestier tient dans l'enseignement général*.

L'enseignement forestier ne joue aucun rôle dans l'enseignement secondaire et n'a que peu d'importance dans l'enseignement supérieur. Mais c'est surtout l'enseignement primaire qu'il convient d'envisager, car il forme la masse des petits propriétaires. Des notions d'économie forestière et agricole font partie du programme des écoles primaires, et un cours sur ces matières est fait aux instituteurs dans les Ecoles Normales. Mais ce qui est plus important, c'est l'action en marge de l'école. Dans certaines régions, des sociétés scolaires forestières se sont multipliées sur l'initiative des instituteurs et sous l'impulsion de l'autorité supérieure (2). En fait, il s'agit d'une action psycho

(2) Le 4 août 1923, M. Cheron a adressé aux Préfets une circulaire leur recommandant de susciter la création de sociétés scolaires pastorales et forestières.

logique qui a pour résultat de susciter un mouvement de sympathie en faveur des forêts plutôt que de fournir aux intéressés les données techniques élémentaires qui leur permettraient de gérer leurs domaines avec profit.

Peut-être la coordination et la fusion résultant de la récente évolution de l'organisation de l'enseignement permettront-elles de développer la part de l'enseignement forestier dans l'enseignement général ? Il ne le semble pas, si l'on considère que, même dans les écoles d'agriculture où sont formées des personnes destinées à habiter la campagne, et par conséquent capables de participer à l'œuvre forestière, cette sorte d'enseignement est négligé.

C'est donc seulement dans les *Ecoles spécialisées* qu'un véritable enseignement forestier est donné. Elles sont au nombre de trois :

L'Ecole Nationale des Eaux et Forêts est l'Etablissement d'Enseignement supérieur. Ses élèves recrutés au concours parmi les anciens élèves de l'Institut National Agronomique sont destinés à devenir des Officiers des Eaux et Forêts ; à côté d'eux, des auditeurs libres peuvent suivre les cours, c'est une pépinière de propriétaires éclairés, de régisseurs avertis, mais malgré la création d'un diplôme d'ingénieur civil des Eaux et Forêts, en raison de la rareté des débouchés (due au fait que les grandes forêts privées sont peu nombreuses) leur nombre est allé en s'amenuisant.

L'Ecole d'Enseignement Technique et Professionnel des Barres, après avoir formé des gardes particuliers et des régisseurs forestiers pendant quinze ans, a eu, depuis 1903, exclusivement pour mission de recruter des gardes et brigadiers des Eaux et Forêts ; un décret récent lui a rendu ses anciennes attributions.

Enfin, l'Ecole Secondaire des Barres est destinée à donner

aux préposés forestiers l'instruction qui leur permet d'accéder au cadre des Officiers des Eaux et Forêts.

En dehors de ces Ecoles d'Etat, un certain nombre d'Ecoles Techniques ont été créées grâce à la collaboration de l'Etat, des Collectivités Publiques Secondaires et des particuliers suivant le principe posé par la loi du 25 juillet 1919. Mais ce sont des écoles destinées à enseigner la technique du bois plutôt que la technique forestière. C'est le cas de l'Ecole Supérieure du Bois, créée en 1935, dont le programme comporte tout ce qui concerne le commerce et l'industrie du bois et qui a pour but de perfectionner à cet égard les connaissances des Officiers des Eaux et Forêts et de former des ingénieurs spécialisés ; c'est aussi le cas de l'Ecole Professionnelle de Mouchard d'où sortent des Agents de Maîtrise de l'Industrie et du Commerce du Bois.

En résumé, l'Etat instruit peu les particuliers, il collabore au mouvement psychologique favorable aux forêts et surtout il forme les agents de ses services forestiers. Il faut donc que ce soient ces derniers qui guident les propriétaires.

§ II. — L'Administration conseillère des propriétaires

Pendant longtemps, les particuliers ont dû s'adresser à des organismes privés pour avoir les conseils qui leur étaient nécessaires. Des offices avaient été créés pour les leur donner gratuitement : Office Forestier du Centre et de l'Ouest, Office Forestier de Bourg, etc... Aujourd'hui, l'Etat met assez largement à la disposition des propriétaires de forêts ses propres services.

Les Agents de l'Administration des Eaux et Forêts jouent le rôle de conseillers auprès des propriétaires. Ce rôle leur est imposé par de nombreuses circulaires ministérielles et ils doivent le remplir gratuitement, sauf remboursement de leurs frais.

C'est donc une aide importante de la part de l'Etat, et cette aide tendra à devenir de plus en plus efficace à mesure qu'elle sera mieux connue et que les avis donnés reposeront sur une science plus développée. A cet égard, les nombreux services de recherches de l'Etat apportent leur contribution à son action technique vis-à-vis de la propriété forestière privée. Une station de recherches et d'expériences a été annexée à l'Ecole Nationale des Eaux et Forêts ; en 1928, une commission composée de savants et de forestiers a été créée à la Direction Générale des Eaux et Forêts pour étudier les maladies des arbres et des bois, coordonner les études déjà faites, provoquer toutes recherches utiles et chercher les remèdes.

Cependant, les renseignements ainsi obtenus ne sont que des renseignements fragmentaires, des réponses à des questions posées ; il faut les coordonner, en tirer des conclusions, les appliquer ; il faut aussi assurer la surveillance des bois ; cela suppose de la part du propriétaire un travail qu'il n'est pas toujours en mesure de fournir et c'est pourquoi la loi du 2 juillet 1913 prévoit la possibilité pour eux de confier la gestion de leurs forêts à l'administration des eaux et forêts.

§ III. — La gestion des forêts privées par l'administration des Eaux et Forêts

C'est une possibilité d'aide très large qui est mise à la disposition des propriétaires. Ceux-ci ont la faculté de confier à l'Administration des Eaux et Forêts la totalité ou seulement une partie des actes concernant leurs forêts, soit la conservation (c'est-à-dire la garderie, la surveillance de l'exploitation des coupes et de l'exercice des droits d'usage, la répression des délits) soit la régie (marque, préparation des ventes, arpentage, entretien) et parmi ces diverses opérations une ou plusieurs. C'est là l'objet de la gestion ordinaire d'une forêt ; l'Adminis-

tration peut également être chargée des opérations extraordinaires : délimitation, partage, aménagement, amélioration. D'autre part, la conservation des bois n'est pas seule envisagée ; les travaux de repeuplement et de reboisement peuvent aussi être confiés à l'Administration des Eaux et Forêts. Ainsi apparaît dans cette aide technique le double aspect de l'Action Forestière : conserver et étendre le boisement.

La gestion par l'Administration des Eaux et Forêts n'est pas une restriction du droit de propriété. Le propriétaire reste libre de faire appel à l'Administration ou de s'abstenir ; il a le choix des opérations qu'il désire se réserver ; enfin, une partie des rapports qui l'unissent à l'Administration peut être librement débattue avec elle et leur accord est exprimé par un contrat authentique, passé en la forme administrative ou notarié, au choix du propriétaire.

Mais, c'est encore pour l'Etat une manière de protéger la forêt et il convenait de lui en donner les moyens, aussi la loi de 1913 et le règlement d'administration publique du 26 novembre 1918 ont-ils posé un certain nombre de principes.

D'abord, il faut un certain temps pour que l'Administration fasse œuvre utile ; il a été prévu que le contrat aurait une durée minimum de 10 ans et qu'il serait possible de le proroger par tacite reconduction.

Ensuite, un certain nombre d'obligations sont imposées aux propriétaires afin qu'ils ne puissent détruire l'œuvre de l'Administration. Ils sont obligés d'accepter les décisions de l'Administration concernant les opérations dont elle a la charge ; ils ne peuvent, sous peine de nullité, procéder à des ventes de coupes ni consentir des droits d'usage sans l'autorisation de l'Administration Forestière ou en dehors des conditions fixées par elle. Les mesures restrictives du droit de défrichement sont plus étendues : à la simple déclaration est substituée la néces-

sité d'une autorisation et le régime est applicable, quelle que soit l'étendue de la parcelle défrichée. En même temps, les propriétaires sont astreints à des obligations pécuniaires : une redevance annuelle rémunère les services que l'Administration leur rend. Toutes ces obligations ont, dans une certaine mesure, un caractère réel, elles suivent la forêt soumise à la gestion de l'Administration en quelques mains qu'elle passe.

Enfin, il y avait lieu de protéger plus efficacement contre les tiers les propriétés gérées par l'Administration forestière et adapter cette protection à ses possibilités. Elles bénéficient dans une certaine mesure des dispositions du régime forestier. C'est le cas en ce qui concerne la constatation et la poursuite des délits, l'exécution des jugements. Le rôle essentiel appartient à l'Administration Forestière, ce sont ses agents qui constatent et poursuivent la répression des délits, et si les propriétaires nomment ou maintiennent des gardes particuliers, ceux-ci exercent leurs fonctions sous l'autorité des Officiers des Eaux et Forêts.

En fait, malgré sa souplesse, cette forme de collaboration entre l'Etat et les propriétaires n'a que peu d'importance pratique car le propriétaire hésite à aliéner sa liberté ou même une parcelle de sa liberté pendant un laps de temps assez long. D'autre part, le régime semble assez mal adapté aux caractéristiques de la propriété forestière en France : il s'agit d'une petite propriété peu susceptible d'aménagements et ne produisant généralement pas un revenu annuel ; or, le Règlement d'Administration Publique de 1918 impose une redevance annuelle ; il y a donc manque d'adaptation du régime, il faudrait prévoir une contribution à la mesure des possibilités du propriétaire, au prorata des revenus effectifs tirés de ses biens, et le régime de la loi de 1913 permettrait ainsi de regrouper l'action forestière des petits propriétaires, alors qu'il n'est pra-

tiquement applicable qu'aux propriétés d'une certaine importance.

Enfin, et c'est là une conclusion qu'il faut tirer de toute l'action technique de l'Etat, les possibilités qu'elle offre aux propriétaires sont assez peu connues, et, si les dispositions prises constituent un effort intéressant de la part de l'Etat pour assurer la prospérité forestière, cette circonstance est de nature à en entraver l'efficacité.

CHAPITRE II

L'ACTION ECONOMIQUE ET FINANCIERE DE L'ETAT VIS-A-VIS DES CHARGES DE LA PROPRIETE FORESTIERE

Les charges de la propriété forestière présentent deux caractères principaux :

1°) les charges existant indépendamment de tout revenu tiennent une place particulièrement importante dans l'ensemble des charges supportées ;

2°) la lenteur de la pousse doit encore être prise en considération. Pendant une longue durée, le propriétaire sera obligé de faire face à ces charges sans que sa forêt lui en fournisse le moyen. Les charges se capitalisent et pèsent lourdement sur le bénéfice de l'exploitation.

Pour rendre rémunérateur le placement forestier, il convient que l'Etat agisse par tous les moyens économiques et financiers qui sont à sa disposition, afin d'atténuer le poids de ces charges ; mais cette action devra porter sur les charges indépendantes du revenu plutôt que sur les charges d'exploitation, car elles sont caractéristiques de l'Economie Forestière et il ne faut pas que le placement forestier soit mis dans des conditions moins favorables que les autres modes de placement.

SECTION I

L'ACTION DE L'ETAT SUR LES CHARGES INDEPENDANTES DU REVENU

Ces charges peuvent être examinées sous quatre rubriques principales : le capital, les impôts, les risques, l'entretien.

§ I. — Les charges de capital

Indépendamment des autres charges qui se capitalisent, les charges de capital comprennent pour le propriétaire de forêt : la valeur du sol et la valeur du bois qu'il porte ; et pour le reboiseur : la valeur du sol et les frais de plantation.

Il est difficile d'apprécier les charges de capital. Elles dépendent d'éléments extrêmement divers, et les chiffres qui les expriment varient suivant les circonstances économiques.

La valeur d'une forêt dépend de la région, de la qualité du terrain de la nature de son peuplement, de son ancienneté, de la manière dont elle a été aménagée.

Quant aux frais engagés par les reboiseurs, ils varient aussi suivant la région, la nature de la terre, la manière dont le reboisement est fait (plantation ou semis), l'essence choisie, la réussite de l'opération. M. Dutilloy (1) donne les chiffres suivants (d'après les prix pratiqués au printemps 1937) pour le boisement d'un hectare en épicéas :

1° *le sol* : sa valeur varie beaucoup. Mais on peut prendre pour base le prix des acquisitions faites avec prudence par l'Administration des Eaux et Forêts, soit entre 300 frs et 400 frs.

2° *les frais de premier établissement* :

a) Plants :

5.000 épicéas à 150 frs le mille 750. »

(1) « Il faut reboiser pour assurer à la France son papier », p. 26.

Report 750. »

b) Plantation :

Main-d'œuvre : 7 journées à 30 frs ...	210. »	
Débroussaillage et divers (très variable)	100. »	
Transport, emballage, divers	100. »	410. »

c) Regarnis :

En moyenne 20 à 25 %	250. »	
----------------------------	--------	--

1.410. »

Le propriétaire peut procéder plus économiquement en semant ou en travaillant lui-même à la plantation (les cultivateurs peuvent y employer leurs loisirs d'automne). Mais, dans les conditions prévues par M. Dutilloy, il est probable que le coût du reboisement sera plus élevé cette année (1938). C'est une somme importante, si l'on considère qu'elle restera quarante ans sans donner de revenu ; il faudra donc la retrouver, au bout de ce laps de temps, augmentée des intérêts composés ; il faut aussi que le propriétaire puisse avoir des liquidités pour faire face aux charges personnelles qui peuvent lui incomber, or le capital est immobilisé.

L'atténuation des charges de capital soulève donc deux problèmes :

- 1° le problème de la réduction de cette charge ;
- 2° un problème de crédit.

Actuellement, l'Etat intervient de façon inégale à l'un et l'autre point de vue ; un projet de loi dû à l'initiative de M. Liautey, Sous-Secrétaire d'Etat à l'Agriculture, tend à donner une solution du problème du capital engagé dans le reboisement.

A) *Réduction de la charge de capital.*

L'Etat prend à sa charge une partie des dépenses de reboisement en accordant des subventions aux reboiseurs. Les subventions datent de la loi du 11 juillet 1882 prévoyant l'aide de l'Etat pour les travaux de reboisement dans les montagnes facultativement entrepris par les particuliers. Leur bénéfice a été étendu également au reboisement des terres improductives. Les repeuplements après des coupes ayant donné des produits rémunérateurs ne sont pas subventionnés par l'Etat. Les repeuplements de bois détruits ne reçoivent l'aide de l'Etat qu'au cas où cette destruction n'est pas l'œuvre du propriétaire mais celle du feu ou de la maladie. L'intérêt présenté par le reboisement est pris en considération, et les subventions sont accordées dans la limite d'un maximum (2), d'après un certain pourcentage variable dans des conditions déterminées par une circulaire ministérielle qui répartit les crédits votés chaque année à cet effet au Budget.

Il s'agit surtout en fait de subventions en nature (plants et graines) atteignant généralement 50 %. Les subventions en argent sont réservées aux reboisements en montagne.

Une demande de subvention sur papier timbré doit être adressée au Conservateur qui fait procéder à son instruction et fait ensuite contrôler l'exécution des travaux. S'il s'agit de subvention en graines ou plants, une estimation en argent est faite, notifiée aux propriétaires et acceptée par eux ; le montant des subventions peut être répété par l'Etat au cas d'inexécution des travaux ou de détournement des graines et plants. Si la subvention est en argent, le paiement a lieu, au vu d'un procès-verbal de réception dressé par l'Administration des Eaux et Forêts.

(2) Actuellement 3.000 frs.

A ces subventions accordées aux propriétaires individuellement, il y a lieu d'ajouter celles dont bénéficient les Associations Forestières en même temps que les communes et Etablissements Publics. Ce sont les subventions en argent dont le montant total pour la France est égal à une quote part du produit des jeux.

A cette aide financière de l'Etat s'ajoute dans certaines régions de la France l'aide des Associations privées et des Départements. Le Conseil Général de l'Hérault a créé une commission spéciale chargée du reboisement. Cette Commission collabore avec l'Administration des Eaux et Forêts et gère des pépinières destinées à pourvoir gratuitement aux demandes de plants faites par les reboiseurs. Les frais de reboisement se limitent alors aux frais de main d'œuvre.

B) *Le problème du crédit*

Les propriétaires ne disposent pas toujours des capitaux nécessaires pour faire face aux dépenses de reboisement, et, s'ils l'ont pu à l'origine, il peut survenir des événements qui les obligent à se procurer de l'argent liquide. Il faut qu'ils puissent trouver les sommes nécessaires à un taux suffisamment bas pour que leurs opérations forestières restent rémunératrices.

L'intervention de l'Etat à cet égard est faible. Le mode de crédit normal est le mode de crédit général de la propriété immobilière : l'emprunt hypothécaire. Or, le taux en est généralement élevé, et il faut que le propriétaire verse un intérêt annuel, alors que sa forêt ne lui fournit qu'un revenu réparti sur un laps de temps souvent très long. En revanche, dans la mesure où la propriété forestière sert de gage à un prêt hypothécaire, elle se trouve protégée contre les coupes abusives qui auraient pour résultat la diminution de la valeur de l'immeuble hypothéqué.

Pour que les propriétaires trouvent du crédit à bon marché, il faudrait qu'ils bénéficient des dispositions de la législation du Crédit Agricole. Or, ce qui est nécessaire, c'est un crédit à long terme, l'argent employé dans le reboisement ne produira pas de revenus appréciables avant trente ans. La loi du 5 août 1920 modifiée par la loi du 19 décembre 1926 détermine d'une façon très stricte les bénéficiaires des avances à long terme. Ce sont ceux qui aménagent, transforment ou reconstituent une petite exploitation rurale ou les syndicats et coopératives. Ces avances sont faites pour une durée de 25 ans au maximum, cette durée pouvant exceptionnellement être portée à 50 ans pour les Sociétés Coopératives de reboisement. Un décret prévu par l'art. 8 de la loi du 5 août 1920 fixe le taux d'intérêt de ces avances, qui doit être inférieur de 1,50 % au moins au taux de l'escompte de la Banque de France sans pouvoir descendre au dessous de 3 %.

Par conséquent, seules les coopératives de reboisement bénéficient de l'aide de l'Etat en ce qui concerne le crédit, et rares sont celles qui en profitent, car la Caisse Nationale de Crédit Agricole a généralement refusé d'agréer les Coopératives qui en faisaient la demande (3).

C) *Le projet de loi Lyautey*

Ainsi qu'il a été dit au cours de la discussion générale, c'est un projet qui intéresse en premier lieu les communes et établissements publics et subsidiairement les particuliers, et qui apporte une innovation d'une importance capitale : le reboisement aux frais de l'Etat.

Le but poursuivi est le reboisement des terres incultes. Un ordre de priorité des travaux est établi par une commission,

(3) Cf. supra. p. 12.

nommée par le Ministre de l'Agriculture, qui reçoit les demandes en tenant compte d'abord de la nature des travaux ; un ordre d'urgence est établi pour les demandes afférentes à des travaux susceptibles d'apporter des améliorations au régime des cours d'eau dont les crues sont les plus fréquentes et les plus dommageables. Un ordre est également établi entre les bénéficiaires possibles de ces travaux : en premier lieu les Collectivités Publiques — Départements et Communes — en second lieu les Associations d'Utilité Publique et Sociétés de Secours Mutuels et enfin, lorsque l'utilité publique l'exigera, les particuliers ; l'ordre de priorité ne résulte pas du projet de loi sinon par l'ordre d'énumération des différents bénéficiaires, mais il a été indiqué expressément par le Sous-Secrétaire d'Etat au cours de la discussion.

L'Etat investit des sommes en reboisant, mais quelle est l'économie du projet ? Où trouve-t-il ces sommes ? Comment les récupère-t-il ?

Un article de la loi de Finances doit fixer chaque année le montant des crédits mis à la disposition du ministre. Les crédits du chapitre 104 du Budget du Ministère de l'Agriculture, les crédits pour le reboisement en bois papetier, et enfin les crédits prévus par le programme des grands travaux peuvent être utilisés. D'autre part, il a paru légitime de faire contribuer aux dépenses qu'entraînent ces travaux les concessionnaires des chutes d'eau dont le régime doit être régularisé par le reboisement. Une redevance est imposée à ces concessionnaires à condition que les services du Ministère des Travaux Publics fassent la preuve de la régularisation du régime du cours d'eau. Les éléments pris pour base de la détermination du taux de la redevance sont la puissance de la chute, la valeur et l'importance de la régularisation constatée.

L'Etat, pour se rembourser des avances ainsi faites au fonds

d'autrui, conserve la gestion du domaine reboisé et jouit d'un privilège inscrit au premier rang des privilèges de l'art. 2103 du Code Civil ; l'Administration des Eaux et Forêts gère et vend les coupes. La moitié de la valeur de tous les produits appartient à l'Etat. Et ce régime dure jusqu'à l'entier recouvrement des dépenses faites, augmentées des intérêts simples à 2 %.

En fait c'est donc une solution du problème du crédit à faible taux d'intérêt, et cet intérêt est d'autant plus faible qu'il n'y a pas de calcul des intérêts composés ; en revanche, il y a mainmise de l'Etat sur la propriété privée ; toutefois, ce n'est pas là une restriction aux droits des propriétaires, car ces derniers ne sont soumis à cette espèce de tutelle que s'ils font une demande.

Ce projet présente quelques lacunes, qui ont été indiquées au cours de sa discussion et qui d'ailleurs n'ont pas empêché son vote à l'unanimité : d'abord, il ne donne pas de définition des terrains incultes ; à partir de quel moment un champ abandonné devient-il un terrain inculte ? Le projet garantit le remboursement des avances par un privilège de premier rang, viendra-t-il vraiment avant le privilège du vendeur d'immeuble ?

Quoiqu'il en soit, c'est une solution intéressante du problème des charges de capital, mais une solution aboutissant à une mainmise de l'Etat sur des domaines forestiers, qui, bien que consentie, n'en est pas moins restrictive de l'initiative privée.

§ II. — Les impôts

Par la législation fiscale, c'est l'Etat lui-même qui apporte une charge à la propriété forestière. Ce qu'il s'agit d'examiner, c'est si le régime fiscal des forêts est plus ou moins lourd que celui d'autres formes de placements et notamment que celui

des autres placements immobiliers et si ce régime permet de poursuivre avec efficacité l'œuvre forestière de conservation et de reboisement.

A ce double point de vue, le problème est différent suivant que l'on envisage les impôts qui frappent le capital ou ceux qui affectent les revenus.

A) *Les impôts sur le capital.*

Les impôts sur le capital tendent à accroître les charges du capital de la propriété forestière, d'une façon plus ou moins lourde pour chaque propriété, mais qui présente une certaine régularité si l'on envisage l'ensemble de la propriété forestière, les faits générateurs de l'impôt se reproduisent à un certain rythme moyen.

Les impôts sur le capital actuellement existants sont les droits perçus par l'Administration de l'Enregistrement sur les mutations à titre onéreux et à titre gratuit. Ils ne sont pas plus lourds pour la propriété forestière que pour les autres formes de propriété, mais tout impôt sur le capital est une perte de substance et les conséquences en sont particulièrement néfastes pour l'œuvre forestière. Les droits de mutation sont des causes de déboisement, mais les *droits de mutation à titre onéreux* ne le sont pas pour les mêmes raisons que les droits de mutation à titre gratuit.

Pour éviter la charge des premiers, les propriétaires pouvaient fractionner leur opération de vente en deux parties : vente des arbres à un marchand de bois qui procède à leur coupe, ensuite vente du sol nu dont la valeur ne représente qu'un dixième environ de la valeur de la terre boisée ; le droit de mutation immobilière ne porte que sur cette dernière vente ; les droits de mutation à titre onéreux sont donc une prime à l'abattage des arbres.

Les *droits de mutation à titre gratuit* sont une cause de déboisement, parce qu'il faut que le donataire, le légataire ou l'héritier trouve rapidement les sommes importantes qui lui sont nécessaires pour s'en acquitter. Or la forêt ne donne pas toujours des revenus réguliers, et les particuliers ont tendance à considérer qu'elle est une réserve de capital destinée à faire face à des besoins exceptionnels.

*
* *

Pour lutter contre ces inconvénients, l'effort de l'Etat a été fragmentaire. Il n'a rien fait pour rendre plus favorable aux propriétaires de forêts le régime fiscal des successions et même la loi du 27 mai 1918, en substituant, pour l'évaluation des immeubles, le système de la valeur vénale réelle au moment du décès au système de la capitalisation des revenus, a aggravé la situation de la propriété forestière privée. Et cependant, c'est en cette matière que le régime fiscal aurait dû être aménagé en premier lieu, parce qu'il s'agit d'assurer la stabilité de la propriété forestière, la continuité de l'œuvre forestière par la solidarité des générations.

C'est seulement en ce qui concerne les droits de donation et les droits de vente qu'un régime spécial a été prévu ; probablement en considération de la fraude légale, à laquelle ils donnaient lieu plutôt que dans un intérêt forestier.

La loi du 16 avril 1930 dispose que les droits de mutation à titre onéreux et les droits d'enregistrement des donations entre vifs sont réduits des $\frac{3}{4}$ pour les acquisitions et donations de propriétés « en nature de bois et forêts » sans que toutefois cette réduction puisse s'appliquer à la taxe à la première mutation et à la double condition que l'Administration des Eaux et Forêts délivre un certificat d'aménagement possible et d'ex-

exploitation régulière, et que l'acquéreur où le donataire prenne l'engagement de soumettre les bois acquis à un régime d'exploitation conforme à un aménagement rationnel ou aux usages constants du pays. L'acquéreur doit soumettre un règlement de coupes à l'Administration Forestière et aucune coupe non prévue ne peut être faite sans autorisation. Les coupes rases doivent être suivies de reboisement, s'il n'y a pas de régénération naturelle.

Au cas où aucun règlement n'aurait été présenté ou n'aurait reçu l'approbation de l'Administration des Eaux et Forêts, une autorisation préalable est nécessaire pour toutes les coupes s'il s'agit de bois de plus de 50 hectares et pour les coupes qui s'écartent des usages locaux, si la contenance est inférieure. Le propriétaire est considéré comme manquant à son engagement lorsqu'il a procédé à des coupes dépassant de 25 % la possibilité fixée par le règlement ; la sanction réside dans la déchéance du bénéfice de la loi ; le propriétaire est obligé de verser le complément des droits, auxquels s'ajoutent à titre de pénalité des droits supplémentaires égaux à la moitié de la réduction consentie — ce versement est garanti par un privilège du Trésor.

Cette législation n'a tout d'abord pas reçu un accueil favorable de la part des propriétaires ; crainte de perdre toute liberté, de perdre tout crédit en raison du privilège du Trésor, ennui d'avoir à remplir des formalités. Mais l'Administration Forestière s'est montrée très libérale et, aujourd'hui, les propriétés, qui ont bénéficié de ce régime, couvrent une étendue de 100.000 hectares (4).

Toutes ces dispositions de la loi de 1930, en apportant une aide aux propriétaires, permettent en même temps à l'Etat de veiller à la conservation des forêts.

(4) Chiffre donné par « l'Action Forestière et Piscicole » de janvier 1938.

Une proposition de loi de M. Serot a pour but de les étendre au régime des successions ; elle est pendante devant les Chambres depuis le 11 mars 1937. Les difficultés qui s'opposent à son vote sont la progressivité des droits de succession (il y a lieu de déterminer sur quelle tranche seront calculées les réductions et éventuellement les droits supplémentaires) et le fait que, dans une succession, il n'y a souvent pas d'attribution immédiate, il faut donc attendre le partage pour obtenir l'engagement ferme d'un héritier.

Cependant, ces difficultés ne constituent pas des empêchements dirimants et il semble que, en favorisant la propriété familiale, cette proposition soit une contribution au statut définitif de la forêt française.

B) *Les impôts sur les revenus.*

Il semble, au premier abord, qu'il ne s'agisse pas ici d'une charge fixe, indépendante des revenus que donne la forêt. Il n'en est rien, en raison de l'assiette adoptée pour base de l'impôt.

Si le capital mobilier et le travail sont imposés, dans une large mesure, en proportion des revenus qu'ils donnent, il n'en est pas de même du capital immobilier ; les revenus de ce dernier sont imposés suivant un revenu cadastral correspondant à une classification, à un classement et à une évaluation faite par l'Administration et les répartiteurs.

L'impôt calculé sur cette base est annuel ; or, en raison de la lenteur de la pousse des arbres, le reboiseur devra attendre de nombreuses années avant de percevoir un bénéfice quelconque, et les revenus des forêts s'échelonnent sur des périodes plus ou moins longues, mais ils sont rarement annuels. Seuls, de vastes domaines peuvent être aménagés de façon à produire chaque

année des revenus ; encore cette régularité se trouve-t-elle souvent contrecarrée par la nature (irrégularité du taux d'accroissement des arbres) ou par les circonstances économiques (baisse des cours, mévente des produits). Le propriétaire forestier est généralement un petit propriétaire et se trouve vis-à-vis du fisc dans une situation défavorable par rapport à celle des propriétaires terriens qui touchent leurs fermages, des propriétaires urbains qui perçoivent les loyers de leurs maisons, des porteurs de titres mobiliers qui détachent leurs coupons.

Cette infériorité est accrue par l'exagération fréquente des évaluations de forêts. Celles-ci produisent des revenus sans demander beaucoup de travail, les répartiteurs ont eu tendance à les surestimer, dans leurs opérations de classement de terres ; les répartiteurs sont en général des paysans qui, en agissant ainsi, déchargent leurs terres d'une partie de l'impôt, aux dépens de la propriété forestière.

Cette charge est d'autant plus lourde pour la propriété forestière, qu'il y a une superposition d'impôts sur cette base fautive : impôt foncier, impôt sur les bénéfices agricoles de l'exploitation des bois industriels (5), centimes additionnels à l'impôt foncier perçus au profit des Départements, des communes et des chambres d'agriculture ; impôt général sur le revenu (car l'art 40 de la loi du 28 février 1933 ne permet la substitution du montant des recettes encaissées au revenu cadastral que lorsqu'il s'agit de propriétés louées ou affermées, ce qui est rare en matière forestière) et enfin pour les Personnes Juridiques la Taxe de Mainmorte représentative des droits de mutation.

Cette charge est d'ailleurs inégale, en raison du fait que les centimes additionnels sont plus ou moins importants suivant

(5) Cf. *Infra*. p. 115.

les Départements et les Communes. Et cet inconvénient est d'autant plus grand que, dans les Communes appauvries par le déboisement, la charge des centimes additionnels retombe sur les propriétaires qui, en résistant au mouvement général, ont contribué au bien commun.

Puisque la cause de tous ces inconvénients réside dans le fait que l'impôt est annuel tandis que les produits de la forêt sont échelonnés sur des périodes différentes, il semble qu'il conviendrait de modifier l'assiette de l'impôt, de tenir compte de la faculté contributive du contribuable forestier, en établissant un impôt sur les coupes. Cependant, cet impôt présenterait deux inconvénients particulièrement graves :

Le premier toucherait le propriétaire ; afin d'éviter la fraude, il faudrait établir un contrôle inquisitorial sur l'exploitation forestière.

Le second concernerait les collectivités publiques ; à des ressources certaines et régulières seraient substituées des ressources variant considérablement d'année en année et, si cet inconvénient est négligeable pour l'Etat, il est particulièrement grave pour les Départements, Communes et Etablissements Publics, qui trouvent dans l'impôt foncier une part importante de leurs ressources annuelles.

*
* *

Ce n'est donc pas dans ce sens que l'Etat a orienté son action, mais vers une évaluation plus juste de la valeur des forêts ; d'autre part, il a procédé à des exonérations d'impôts.

a) Dans *l'évaluation du revenu cadastral*, il faut avoir pour objet de ne pas imposer la forêt plus lourdement que le reste de la propriété immobilière. Or, si l'on prend pour base le produit des coupes, celles-ci représentent non seulement le revenu

du sol, mais aussi le capital qui y a été incorporé ; il s'agit donc d'apprécier dans quelle mesure elles représentent un capital ou un revenu — et combien d'années de revenus.

En vertu d'une instruction ministérielle de 1908, le système adopté a été celui du revenu moyen arithmétique, c'est-à-dire du prix du taillis ou de la futaie divisé par l'âge.

En 1913, ce système a été complété, en ce qui concerne l'évaluation du revenu cadastral des taillis sous futaies, celui-ci étant égal au revenu moyen du taillis, augmenté pour une quote part déterminée ($1/4$ ou $1/5$) du revenu moyen d'une futaie.

Depuis 1930, l'Administration des Contributions Directes et les répartiteurs procèdent à la révision des évaluations cadastrales, et une circulaire ministérielle du 17 juin 1931 a eu pour objet de créer dans chaque département une commission consultative ayant pour mission de fournir à la commission départementale des évaluations tous renseignements et documents susceptibles d'assurer une élaboration judicieuse du tarif d'évaluation des bois. A côté de fonctionnaires des contributions directes, de l'enregistrement et des Eaux et Forêts, cette commission comprend des représentants des propriétaires forestiers. En fait, cette commission ne s'est réunie que dans de rares départements.

Il importe aussi que le système d'évaluations soit adapté dans le temps aux facultés contributives des propriétaires ; malgré le principe de fixité des évaluations, les propriétaires peuvent demander le changement de classement de leurs propriétés quand celles-ci ont subi une dépréciation notable et durable, par suite d'événements imprévus indépendants de leur volonté. Mais les propriétaires forestiers ne sont pas protégés contre les calamités agricoles comme les agriculteurs ; l'art. 219 du Code des impôts directs prévoit des demandes en remise ou modération, mais seulement en cas de perte de revenus due à « des

grêles, gelées, inondations ou autres intempéries » et non à des incendies qui sont le risque le plus grave en matière forestière. Par exception et en application de l'art. 218 du même code (6), le Ministre des Finances a décidé qu'à la suite des nombreux incendies de forêts, provoqués au printemps 1938 par la sécheresse, des remises partielles ou totales de la cote d'imposition pourraient être accordées à titre tout à fait spécial pour l'année en cours. Ces dispositions sont communes à toutes les propriétés immobilières, mais constituent une diminution de charge appréciable lorsque l'incendie ou la maladie s'abat sur la forêt.

Dans l'intérêt du reboisement en arbres fruitiers, une exception est faite à la révision des évaluations pendant une durée de vingt ans en faveur des friches et terres vaines et vagues et pendant une durée de dix ans en ce qui concerne les terres cultivées plantées (cf. art. 203 et 204 du code des contributions directes).

b) C'est la même politique d'encouragement au reboisement qui domine *les exonérations fiscales*.

Les premières exonérations accordées l'ont été par la loi de 1859, confirmée par la loi de 1882, en faveur des semis et plantations de bois sur les sommets et les pentes des montagnes, sur les dunes et les landes, et ces exonérations étaient accordées pour trente ans.

La loi du 29 mars 1897 a institué ensuite une réduction des $\frac{3}{4}$ de l'impôt foncier pendant trente ans au profit des propriétaires de terrains défrichés et semés ou plantés en bois, quelle qu'ait été antérieurement la culture du terrain.

Enfin la loi de 1924 prévoit l'exonération totale de l'impôt pendant une durée égale à l'âge des bois incendiés de moins de vingt ans.

(6) « Les propriétaires peuvent se pourvoir en remise dans le cas où, par un événement extraordinaire leurs propriétés non bâties viennent à disparaître ».

Le bénéfice de ces dispositions a été étendu par le décret-loi du 20 juillet 1934, dont l'art. 4 est devenu l'art. 187 du code des contributions directes :

« Tout terrain ensemencé, planté ou replanté en bois est exonéré de l'impôt foncier pendant les trente premières années des semis, de la plantation ou de la replantation... »

Les « replantations » après coupes ordinaires sont exclues du bénéfice de l'exonération ; il s'agit de replantations nécessitées par des faits indépendants de la volonté des propriétaires : maladies, incendie, etc...

La demande d'exonération est faite sous forme de réclamation dans l'année qui suit l'exécution des travaux, dans les délais ordinaires des demandes en réduction. Il reste possible de présenter cette demande au cours d'une année postérieure comprise dans les cinq premières années de la période trentenaire, mais alors elle ne donne lieu à exonération que pour les années restant à courir sur cette période.

Le contentieux est celui des demandes en réduction (cf. art. 359 et 367 et suivants du code des contributions directes).

*
* *

De ces quelques considérations sur le régime fiscal forestier, il résulte que l'Etat est à la fois déboiseur et reboiseur. Déboiseur, il l'est, parce qu'il crée aux particuliers des besoins massifs d'argent, auxquels ils font face tout naturellement en exploitant leurs forêts ; il encourage en même temps au reboisement en retardant l'introduction, dans l'évaluation du revenu cadastral, de l'augmentation de valeur qu'il confère aux terres et en accordant une exonération pendant les trente premières années. Mais là s'arrête l'action de l'Etat, si bien que les particuliers ont tout intérêt à exploiter leurs bois très jeunes, alors qu'il y a pénurie de bois d'œuvre dans le monde.

§ III. — Les Risques

Trois risques menacent les propriétaires de forêts : le risque de responsabilité des dégâts causés par la chute des arbres (il est peu important), le risque-maladie des arbres, et enfin le risque-incendie, si important dans certaines régions, qu'il a donné naissance à ce dicton fâcheux pour l'avenir du mouvement de reboisement : « Le seul propriétaire de la forêt c'est le feu ». Au Congrès, réuni en 1930 par le Comité des forêts pour l'étude du risque-incendie, celui-ci a été évalué approximativement pour l'ensemble des forêts privées de la France, à 6 hectares pour 1.000 hectares et par an ; si l'on multiplie ce chiffre par celui de 40 — nombre moyen des années qui doivent s'écouler avant une exploitation lucrative — on trouve que le risque est de 24 %. C'est une charge considérable pour la propriété forestière.

Aussi, l'Etat a-t-il dû intervenir pour organiser la prévention et la lutte contre l'incendie ; l'aviation militaire et la troupe ont souvent participé à cette lutte ; de même, contribuent à cette œuvre la répression pénale de la malveillance, celle des incendies par imprudence, des simples allumages de feux sans incendie (7), les mesures édictées par la loi de 1924 pour obliger les propriétaires à participer à l'organisation des forêts contre l'incendie (débroussaillage, compartimentage, pare-feux, etc.) et à la lutte contre ce fléau (8), enfin les subventions pour l'achat du matériel nécessaire à cette lutte.

En ce qui concerne les conséquences pécuniaires du risque réalisé, l'action est à peu près nulle.

Elle soulève deux problèmes : celui de la responsabilité du propriétaire dans la forêt duquel l'incendie s'est déclaré et celui de l'assurance.

(7) Cf., Supra, p. 23.

(8) Cf., Supra, p. 51 et s.

A) *La responsabilité du propriétaire dans la forêt duquel l'incendie s'est déclaré.*

Le choix du principe, la détermination de la charge de la preuve peuvent ou faire peser sur les propriétaires de forêts une responsabilité énorme, ou réduire le risque à leurs propriétés et par conséquent en diffuser la charge : c'est ce dernier système qui a été adopté.

L'art. 1384 du Code Civil a, d'abord, été interprété dans ce sens par la jurisprudence : le requérant devait prouver que le point de départ de l'incendie était chez le voisin et que l'incendie était dû soit à la faute de celui-ci, soit à la faute d'une personne dont il était responsable.

Par un arrêt du 16 novembre 1920 la Chambre Civile de la Cour de Cassation a jugé que la victime n'avait qu'à faire la preuve du préjudice subi et du lien de cause à effet, que le propriétaire ne pouvait se décharger qu'en prouvant la force majeure ou la faute d'un tiers.

Ce revirement de jurisprudence particulièrement dangereux a donné lieu à la proposition de loi Ruffier confirmant la première jurisprudence qui est devenue, après modification, la loi du 7 novembre 1922 et l'alinéa 2 de l'art. 1384.

La première rédaction de cette proposition ne visait que les bâtiments, et c'est sur l'initiative de parlementaires de la Gironde et des Landes qu'une rédaction plus générale lui a été donnée. Le rapporteur au Sénat, M. Guillaud, a insisté sur « les proportions effrayantes » que prennent les incendies de forêts et sur le fait qu'il « est encore bien plus difficile de découvrir « les causes d'un incendie de forêt que celles d'un incendie « d'habitation... Il serait injuste, quand le premier sinistré ne « peut pas prouver le cas fortuit ou le fait d'un tiers, de l'obliger à payer à ses voisins des indemnités énormes, hors de

« proportion avec la valeur des quelques hectares de bois ou de « bruyères que parfois il possède lui-même ». Ce serait aussi le meilleur moyen d'arrêter tout effort de reboisement.

B) *L'assurance Incendie.*

Le problème de l'assurance incendie est particulièrement délicat en raison de la complexité de ses données :

a) *Difficulté du calcul des probabilités.* La probabilité du risque varie extrêmement suivant qu'il s'agit d'une forêt d'essences feuillues ou d'une forêt de résineux, suivant l'âge du peuplement, sa nature (taillis ou futaie), sa situation géographique (le risque est moins grand dans les montagnes que dans les plaines, dans les régions fraîches du Nord que dans les régions ensoleillées du Midi).

A ces différents éléments s'ajoutent ceux qui dépendent de l'homme et qui tantôt aggravent (voisinage d'un chemin de fer) tantôt diminuent le risque (c'est le cas des mesures prises pour prévenir l'incendie ou pour lutter contre lui).

b) *La détermination de la base de règlement du dommage* n'est pas moins délicate et elle se présente dans des conditions tout à fait différentes de celles qui dominent le règlement des dommages aux propriétés bâties :

1°) La valeur d'un immeuble tend plutôt à diminuer au fur et à mesure de son vieillissement ; la forêt, au contraire, augmente de valeur chaque jour.

2°) Dans un incendie de forêt, il y a toujours sauvetage d'une partie de la valeur des bois, sous la double condition qu'ils soient exploitables et que l'exploitation suive d'assez près le sinistre.

Si le peuplement est trop jeune, il n'y a pas de sauvetage, tous les frais engagés par le propriétaire pour le reboisement

sont perdus. Pour s'assurer contre ce risque, il y a donc lieu de régler le dommage, soit d'après la valeur d'avenir, soit d'après le capital engagé augmenté des intérêts composés.

L'âge auquel les bois ont une valeur marchande, c'est-à-dire peuvent être exploités, varie suivant qu'il s'agit de peupliers, de résineux ou de feuillus à bois dur.

A partir de cet âge l'assurance est moins nécessaire, puisque le propriétaire retire de sa forêt incendiée une valeur généralement supérieure à 50 %. L'assurance des jeunes peuplements est donc essentielle dans l'intérêt de l'œuvre forestière. En Norvège, seuls ceux-ci sont assurés, et c'est une caractéristique de l'assurance forestière de porter sur une valeur qui n'existe pas encore au moment où la police est signée.

Enfin, l'assurance doit être aménagée de façon à favoriser le reboisement (ce sera le cas si elle porte sur la valeur d'avenir) et de telle façon que, au lieu de favoriser l'insouciance du propriétaire, elle l'incite à organiser la lutte contre l'incendie et ce dernier but pourrait être atteint au moyen de réductions de primes et en laissant à la charge du propriétaire une partie du risque.

En France, l'assurance contre l'incendie des bois est très peu développée, une seule compagnie d'assurances à primes fixes consent à l'heure actuelle ce risque ; certaines Caisses d'Assurances Agricoles assurent les forêts ; d'autre part, des Mutuelles Forestières ont été créées dans certaines régions et l'effort le plus intéressant a été fait dans le Massif Central : un système hiérarchisé à l'imitation des Mutuelles Agricoles, a été établi : Caisses locales, Caisse Régionale de Réassurance et réassurance de la Caisse Régionale à des Sociétés Nationales et étrangères.

Ce ne sont que des efforts fragmentaires, locaux, et ce fait est

dû à l'état d'esprit des propriétaires, à celui des assureurs, et à l'abstention de l'Etat :

a) pour les propriétaires, le risque est très différent suivant l'emplacement et la nature de leurs forêts. Certaines forêts ne brûlent jamais et leurs propriétaires voient dans la prime d'assurance une charge peu utile. Seuls, les propriétaires de pineraies du Midi veulent s'assurer contre l'incendie.

b) pour les Sociétés d'Assurances, l'assurance-incendie des forêts paraît peu lucrative et nécessite la collaboration d'un personnel ayant des connaissances spécialisées. D'autre part, le risque n'est assurable que s'il est réparti sur un grand nombre d'espèces, or l'état d'esprit des propriétaires s'oppose à cette répartition. L'assureur est donc obligé, ou de s'abstenir ou de demander une prime dont le taux est prohibitif pour les propriétaires.

c) quant à l'Etat, il s'est abstenu peut-être par souci de ne pas s'immiscer dans l'assurance du risque incendie. Cependant, il ne s'agit pas de créer une nouvelle forme d'assurance d'Etat, mais d'établir une collaboration de l'Etat et des compagnies d'assurances, pour faire naître dans l'ensemble de la France un mouvement en faveur de l'assurance des forêts, en assurer le démarrage. Cette collaboration pourrait être financière : l'Etat intervenant soit pour bonifier les primes, soit pour participer à la réparation des dommages par le reboisement des forêts sinistrées. Cette collaboration serait aussi technique, l'Administration des Eaux et Forêts pouvant fournir les statistiques destinées à servir de base aux calculs de probabilités, intervenant pour diriger les opérations de prévention et de lutte contre l'incendie et pour reboiser, au cas où la participation financière de l'Etat serait accordée de cette manière.

§ IV. — L'Entretien

Les frais d'entretien résultent surtout des travaux d'aménagement (éclaircies, percées, débroussaillage) parfois de l'organisation de la surveillance. Dans l'un et l'autre cas, il s'agit essentiellement de frais de main-d'œuvre.

Les charges des propriétaires forestiers dépendent donc de la politique sociale suivie par l'Etat. Jusqu'en 1936, la tendance a été celle de la baisse des salaires ; depuis cette date, les salaires ont augmenté d'environ 70 %

Cependant, en raison de son morcellement, la propriété forestière n'est touchée qu'en partie par cette hausse. Le petit propriétaire n'a pas de gardes, souvent il procède lui-même aux travaux d'entretien, c'est pour lui une occupation utile des loisirs. Dans de nombreux cas aussi, le propriétaire estime que sa forêt pousse toute seule et ne l'entretient pas.

SECTION II

LES CHARGES D'EXPLOITATION

Ces charges, au contraire des précédentes, ne frappent la propriété forestière que dans la mesure où elle donne des revenus, mais non proportionnellement au montant de ses revenus.

D'autre part, si les propriétaires exploitants sont directement touchés, ceux qui vendent sur pied ne le sont que par incidence, par la diminution du prix de vente.

Ces charges sont très nombreuses ; il ne s'agit pas de les examiner toutes, mais seulement celles qui présentent des caractères particuliers et celles sur lesquelles l'Etat exerce ou pourrait exercer une action.

§ I. — La main-d'œuvre

Les traits suivants caractérisent la main-d'œuvre forestière :

1° l'importance de la main-d'œuvre temporaire (39.635) par rapport à la main-d'œuvre permanente (50.377) (9).

2° parmi les salariés (61.099) la forte proportion d'étrangers (10.842) (9).

3° l'importance du travail familial.

4° l'utilisation de la main-d'œuvre agricole pendant les loisirs forcés de l'hiver.

Ces caractéristiques permettent dans une certaine mesure à l'Etat d'agir — action possible, suivant les besoins et sous réserve des traités conclus, sur la main-d'œuvre étrangère — action plus difficile sur la main-d'œuvre familiale et agricole.

En ce qui concerne les salaires, la politique suivie a été, sous réserve des conditions particulières au travail forestier, celle indiquée plus haut à propos des charges d'entretien.

§ 2. — Les charges fiscales

Les impôts auxquels est assujetti le négociant en bois sont multiples ; mais il subit ainsi le sort de tous les commerçants français.

Il convient d'examiner les impôts qui frappent l'exploitant de forêt quelle que soit sa qualité, négociant ou propriétaire, à raison de son exploitation.

1°) *L'impôt sur les bénéfices agricoles* a été étendu par la loi du 25 juin 1920 aux « bois industriels » c'est-à-dire, non pas les bois destinés à produire des coupes, mais ceux qui donnent d'autres produits tels que gemme ou fruits. Il n'y a donc per-

(9) Chiffres de la Statistique Agricole décennale de 1929.

ception de l'impôt que lorsque la forêt produit des revenus et une certaine nature de revenus.

L'assiette de l'impôt est la même que celle de l'impôt foncier sauf dénonciation de ce forfait par le propriétaire, lorsqu'il prétend que son bénéfice réel est inférieur à l'évaluation cadastrale. Dans ce cas, le Conseil d'Etat a jugé par de nombreux arrêts (10 février, 30 mars et 25 mai 1936, 1^{er} février 1937) que le produit des coupes, comme celui des autres produits dits « industriels » devait être pris en considération pour l'évaluation des revenus. Cette attitude était peu conforme aux explications qui ont été données au cours de la discussion de la loi de 1920 ; un décret-loi du 17 juin 1938 a spécifié qu'en aucun cas les produits des coupes de bois ne pourraient être compris dans les recettes servant de base à la fixation du bénéfice agricole réel.

2°) *La taxe à la production* n'est plus applicable aux produits forestiers. Les bois en ont été exonérés par décret du 30 janvier 1938 qui a été interprété d'une façon large par le Conseil d'Etat. En effet, par un arrêt du 16 mai 1938, il a été jugé que les propriétaires de bois ne sont pas assujettis à la taxe même lorsqu'ils sciennent et façonnent eux-mêmes leurs arbres, s'ils n'utilisent qu'un « matériel locomobile peu important ». En outre, par le seul fait que les produits dits « industriels » sont assujettis à l'impôt sur les bénéfices agricoles, il semble qu'ils ne doivent pas supporter la taxe de 8 %, le décret de codification du 20 avril 1937 ayant spécifié que les professions agricoles n'y sont pas assujetties.

3° *Les subventions industrielles* peuvent être imposées aux exploitants forestiers dans la mesure où les transports faits pour leur exploitation ont été la cause d'une usure anormale des chemins vicinaux et ruraux, à condition que ceux-ci aient été auparavant entretenus en bon état de viabilité. Le quantum

de la subvention est arrêté par le Conseil de Préfecture, d'après plusieurs éléments : le tonnage des transports, les distances parcourues, l'état des chemins avant et après, les dépenses faites ou à faire pour remettre en état, la nature des véhicules employés, la circulation générale, et enfin la saison où ont lieu les transports — et ce dernier élément est particulièrement défavorable aux exploitants de forêts puisque leurs transports ont généralement lieu en hiver.

L'Etat a pris une position favorable à la forêt en ce qui concerne la taxe à la production et l'impôt sur les bénéfices agricoles. Il pourrait exonérer des subventions industrielles les exploitations forestières. Sans doute, il s'agit de ressources communales et leur établissement est conforme au principe de contribution des usagers à l'entretien des chemins vicinaux et ruraux ; mais, les exploitations agricoles n'y sont pas assujetties et puisque les exploitations forestières leur ont été assimilées en ce qui concerne les bénéfices agricoles et la taxe à la production, il conviendrait que cette assimilation soit entière au regard du fisc.

§ III. — Les Frais de Transport.

L'importance de ces frais dépend de la solution de deux problèmes : celui des facilités d'accès aux bois exploités, celui du prix des transports entre la région de production et la région de consommation.

a) *Facilités d'accès.* — L'Etat a fait un gros effort pour développer le réseau routier ; mais l'effort spécial aux forêts est limité aux régions montagneuses : chaque année des crédits sont inscrits au budget en vue d'accorder des subventions à la création de chemins d'intérêt pastoral et forestier.

b) *Les transports à grande distance* ne peuvent être faits par

la route avant que le problème des gazogènes ait reçu une solution complète, car ils seraient trop onéreux. Il faut donc que les exploitants se servent soit des transports par eau, soit des chemins de fer.

En janvier 1937, sur la demande du ministre, les Compagnies de chemins de fer avaient consenti un tarif de faveur pour le transport des bois français. Cette faveur n'a été que de courte durée, car elle a disparu dans les remaniements de tarifs qui ont marqué l'avènement de la S.N.C.F.

Le transport par eau reste à beaucoup près le mode de transport le moins coûteux pour une marchandise pondéreuse et n'exigeant pas un transport rapide. Cependant, le tonnage des péniches étant largement supérieur à celui des wagons, il n'est utilisable que par les exploitations suffisamment importantes ou par des groupements d'exploitants.

Le transport par eau se faisait aussi autrefois par flottage ; l'Etat était intervenu pour poser les bases du régime des « cours d'eau flottables à bûches perdues » de façon à faciliter ce mode de transport économique tout en protégeant les intérêts des riverains. Ce régime subsiste, mais ne présente actuellement qu'une importance réduite.

§ IV. — **Les Capitaux et le Crédit.**

Tous ces frais doivent être payés, en général, avant que l'exploitant ne perçoive le produit de son exploitation. Il importe donc qu'il puisse trouver le crédit qui lui est nécessaire et qu'il le trouve au meilleur marché.

S'il est négociant, il peut profiter de l'organisation des banques populaires ; s'il est propriétaire, il peut obtenir du crédit sur ses coupes, grâce à l'extension aux produits forestiers du régime des warrants agricoles. Il ne s'agit pas de prêts sur récoltes pendantes, comme aux Colonies, mais de prêts sur « les

bois exploités, résines et écorces à tan » dont le propriétaire conserve la garde.

*
**

L'action économique et financière de l'Etat pour réduire les charges de la propriété forestière n'a eu pour résultat que de favoriser le reboisement. Les exonérations d'impôts pendant 30 ans, la participation aux frais de reboisement des friches sont les seuls éléments vraiment importants de cette action à l'heure actuelle.

La futaie est sacrifiée ; l'Etat ne tient pas assez compte de l'importance du temps. Ce n'est pas l'individu qui peut avoir une politique forestière, c'est la famille. Peu à peu, les futaies privées disparaissent, car elles ne bénéficient d'aucune exonération d'impôt et sont lourdement frappées par les droits de succession.

Les particuliers reboisent, mais ils coupent leurs bois aussitôt qu'ils sont exploitables. La production forestière française devient donc une production de menus bois, de bois de feu, de bois de mines, poteaux, parfois de bois papetier ; et ce fait, qui découle de l'importance des charges de la propriété forestière, impose à l'Etat sa tâche en ce qui concerne le marché des produits forestiers.

CHAPITRE III

L'INTERVENTION DE L'ETAT SUR LE MARCHÉ FORESTIER

SECTION I

LES CARACTERISTIQUES DU MARCHÉ FORESTIER

Pendant longtemps l'Etat s'est désintéressé du marché forestier, car les revenus forestiers ne sont qu'un appoint généralement faible dans les revenus globaux des individus.

Cependant cette intervention est particulièrement utile à l'action forestière. En effet, il faut que le placement forestier soit suffisamment rémunérateur pour assurer le reboisement des terres incultes, mais il faut surtout que les débouchés soient réguliers. Des cours trop élevés sont aussi néfastes à l'action forestière que des cours trop bas, car ils incitent les propriétaires à faire des coupes exagérées. Ce qu'il faudrait, c'est que les forêts soient coupées suivant un aménagement rationnel et que les produits de ces coupes trouvent preneurs sur le marché.

Dans une économie libérale, le principe général est celui de l'adaptation de la production aux besoins. Si les besoins d'un produit sont importants, les cours montent, et la production augmente ; dans le cas inverse, il y a baisse des cours, et les producteurs ne trouvant plus une rémunération suffisante à

leur activité professionnelle ou à leurs placements portent l'une et les autres ailleurs.

Le mécanisme joue difficilement en matière forestière. Sans doute, les propriétaires de forêts peuvent restreindre ou augmenter l'importance de leurs coupes suivant l'allure du marché et c'est ce que font un certain nombre d'entre eux. Mais la plupart offrent les produits de leur forêt sur le marché sans tenir compte de la capacité de celui-ci, et ils contribuent ainsi à l'incohérence du marché.

Cette attitude s'explique par deux raisons : la première c'est que les propriétaires considèrent souvent leurs forêts comme une réserve de capital destinée à faire face aux besoins imprévus. Or, ni les règles juridiques posées par l'Etat, ni son action économique et financière sur les charges de la propriété forestière ne mettent celle-ci à l'abri des besoins de ses propriétaires ; dans une certaine mesure le fisc contribue même à créer des besoins de capitaux.

En second lieu, l'exploitation de leurs forêts n'est généralement pas pour les propriétaires l'objet d'une activité professionnelle ; il ignorent les cours du bois. A cet égard les groupements représentatifs de leurs intérêts — associations régionales, Comité des Forêts — peuvent leur fournir la documentation qu'il désirent. En outre, un « Bulletin de Documentation » mensuel est rédigé par les services de l'Administration des Eaux et Forêts, à l'usage des techniciens et du public éclairé sur les choses du bois. En fait, ces moyens d'information sont peu connus, donc peu utilisés par les propriétaires.

D'ailleurs, les possibilités d'adaptation de la production sont limitées par des considérations techniques et économiques : au point de vue technique, d'abord, il est nécessaire de faire des coupes d'éclaircie à certaines époques, par conséquent des produits forestiers seront offerts quelle que soit la situation du

marché ; dans certains cas, il n'est pas possible d'augmenter les coupes, sans dépasser les possibilités de la forêt et détruire par cette opération une partie du domaine forestier et du capital qu'il représente. En cas de déséquilibre permanent de l'offre et de la demande, l'adaptation est encore plus difficile ; une adaptation rationnelle de la production à la diminution des besoins devrait comporter normalement une diminution de l'aire forestière, et par conséquent une vente de coupes, ce qui serait une opération exactement contraire à celle que nécessiteraient les conditions du marché et ce qui irait à l'encontre de l'intérêt que présente le maintien des forêts pour les conditions générales d'existence du pays. Enfin, pour adapter la production à l'augmentation des besoins, tout en conservant un aménagement rationnel, il faudrait reboiser ; ici encore apparaît l'importance du temps ; les bois ainsi créés ne seront exploitables qu'à un moment où peut-être les besoins, pour lesquels ils ont été créés, auront disparu.

Le rôle de l'Etat sera donc d'adapter la demande à l'offre plutôt que l'offre à la demande. Toutefois, il y a lieu de faire une distinction entre les différents produits de la forêt : la France ne produit pas assez de bois-d'œuvres, ni de bois papetier pour sa consommation ; en revanche elle produit plus de bois de feu, de bois de mine et de résine qu'elle n'en consomme. Or, en raison du temps qu'il faut pour transformer un taillis en futaie, et de la charge que représente cette transformation pour la propriété privée, il n'y a pas d'adaptation possible. Le rôle de l'Etat semble devoir être de laisser libre le marché du bois d'œuvre et de trouver des débouchés pour les autres produits forestiers.

Cette action de l'Etat sur le marché des produits forestiers ne profite pas seulement aux propriétaires, mais aussi aux finances publiques : l'Etat assure aux forêts domaniales et commu-

nales des débouchés. A cet égard il apparaît comme un concurrent des propriétaires sur le marché ; cependant cette concurrence est réduite : les particuliers et l'Etat n'offrent pas les mêmes produits ; les premiers offrent surtout des bois de mines et des bois de feu, le second des bois d'œuvre (1).

Telles sont les caractéristiques permanentes du marché des produits forestiers. Il convient d'examiner l'évolution de la situation au cours du xx^e siècle avant d'exposer les mesures que l'Etat a prises pour protéger le marché contre la concurrence étrangère, les méthodes qu'il a suivies pour rechercher des débouchés aux produits forestiers, et la manière dont il est intervenu dans l'organisation d'ensemble du marché de certains de ces produits.

SECTION II

L'ÉVOLUTION DE LA SITUATION AU COURS DU XX^e SIÈCLE

Loin de faire apparaître des revenus réguliers au profit des propriétaires forestiers, l'examen de la situation du marché au xx^e siècle montre des alternatives de hausse et de baisse.

On peut distinguer quatre périodes depuis le début du siècle jusqu'à nos jours : l'avant-guerre, la guerre, l'après-guerre, et la crise.

a) *Avant la guerre* existait une régularité relative des débou-

(1) En l'absence de contrôle du marché, les experts du Comité Economique de la S.D.N. de 1932 n'ont pu que donner une estimation approximative de la capacité de production de la Forêt Française, qu'ils ont évaluée aux chiffres suivants :

	Bois d'œuvre	Bois de feu	Total
Forêts domaniales	1.900.000	1.700.000	3.600.000
Forêts communales-établissements publics	1.900.000	3.900.000	5.800.000
Forêts particulières	3.200.000	12.800.000	16.000.000
	<u>7.000.000</u>	<u>18.400.000</u>	<u>25.400.000</u>

chés pour les produits forestiers, les caractéristiques permanentes du marché français apparaissaient nettement : la France produisait environ 53 % du bois d'œuvre qu'elle consommait, il y avait, en moyenne, un excédent de production d'environ 2.700.000 mètres cubes de bois de chauffage dû à l'existence de nombreux taillis et taillis sous futaies et au remplacement du bois de feu par le charbon ; donc hausse du bois d'œuvre, baisse du bois de feu.

b) *La guerre de 1914-1918* a été une période de destruction de la forêt française : 350.000 hectares ont été détruits au cours des opérations militaires. En outre, l'ennemi occupant, nos alliés et nous avons procédé à une exploitation massive des forêts, afin de pourvoir aux besoins. Toutefois, cette perte de substance a été compensée par le retour de l'Alsace-Lorraine à la France : la capacité annuelle de production de ses forêts est estimée à 2.000.000 de mètres cubes dont 700.000 de bois d'œuvre. La proportion de production de bois d'œuvre par rapport à la production générale de bois est légèrement supérieure à la proportion moyenne des forêts françaises.

c) Au cours de *la période qui a suivi la guerre jusqu'à 1930*, la forêt française a aussi été exploitée au-delà de ses possibilités. La restauration des régions dévastées, les exigences du confort, l'essor économique général entraînèrent une demande considérable de bois. La chute du franc et la législation des habitations à bon marché ont contribué au même résultat. Il s'agissait surtout d'une demande de bois d'œuvre et la consommation annuelle pouvait être évaluée à 16.000.000 de mètres cubes environ. Or, les excédents d'importations n'étaient que de 4 millions 1/2 et les possibilités de la forêt française étant évaluées à 7.000.000 de mètres cubes, il en résultait donc un appau-

vrissement de plus de 4 millions de mètres cubes chaque année (2).

Cette demande avait entraîné une hausse considérable et les cours des bois en 1928-1929 avaient dépassé de 50 à 60 % le niveau des cours d'avant-guerre *mutatis mutandis*.

d) *Depuis 1930* une baisse des cours qui atteint 50 % des prix de 1929 s'est fait sentir, en raison d'une diminution de la demande (3) et d'une importance trop grande de l'offre. Les motifs de la diminution de la demande sont d'abord d'ordre général : la crise économique qui a atteint particulièrement le bâtiment et par conséquent certains emplois du bois ; ce sont aussi des motifs spéciaux au marché du bois : son remplacement par des matériaux tels que le fer, le ciment, etc... ; enfin, des motifs spéciaux à la France, mais qui ont agi sur le marché mondial : la cessation des besoins temporaires résultant de la reconstruction des régions dévastées.

En face de cette demande diminuée, l'offre est restée importante, parce que les exploitations créées ou développées pour faire face aux besoins de l'après-guerre ont voulu garder leur place sur le marché ; en outre, à partir de 1927, l'U.R.S.S., qui s'était jusqu'alors désintéressée de l'exploitation forestière, a jeté sur le marché des quantités de bois dont le prix était destiné à subvenir aux frais du plan quinquennal.

Les cours ont tellement baissé que, malgré les frais de transport, les bois étrangers sont venus concurrencer les produits nationaux sur le marché français.

(2) Chiffres empruntés à la Société de Statistique de Paris, cités par M. Morisson de la Bassetière dans sa thèse « la Forêt française et le marché du Bois », Paris 1934.

(3) Cf., le rapport des Experts au Comité Economique de la S.D.N. en 1932, les importations de la Grande-Bretagne sont passées de 9 millions de mètres cubes à 7,6, celles de l'Allemagne de 7,9 à 2,8 ; celles de l'Italie de 1,6 à 1,1.

Cette situation a duré jusqu'en 1936. A partir de cette date, les dévaluations successives du franc ont donné une prime de change aux produits forestiers français, et ce sont ceux-ci qui tendent à gagner les marchés étrangers.

Jusqu'à la dernière période (celle de 1930 à nos jours) l'Etat s'est à peu près désintéressé du marché forestier. Pendant la guerre, il a été un client des forêts privées. En 1928 il a relevé les droits de douane suivant un coefficient allant de 1,7 à 3,2 ; mais ce n'était qu'un élément de sa politique de protection agricole. Quant aux mesures qui concernent indirectement le marché forestier et qui ont été prises après la guerre — développement de la législation des habitations à bon marché, dépréciation du franc — elle agissaient dans le même sens que les conditions économiques générales, et en accentuant la hausse multipliaient les coupes excessives.

Le problème des débouchés du bois de feu restait entier.

C'est à partir de 1930 que l'Etat intervient ; les mesures prises sont donc des mesures de crise, plutôt que des solutions du problème permanent et maintenant elles ne présentent déjà plus la même opportunité.

Elles peuvent être synthétisées sous trois aspects :

Restriction de l'offre sur le marché national par la protection contre la concurrence étrangère.

Augmentation de la demande par la recherche des débouchés.

Enfin intervention dans l'organisation d'ensemble du marché de certains produits.

SECTION III

LA PROTECTION CONTRE LA CONCURRENCE ETRANGERE

La forêt française ne suffisant pas à pourvoir aux besoins en bois d'œuvre de la consommation française, il paraissait inu-

tile d'accorder une protection à ces bois. Quant aux bois de feu, en raison de leur faible valeur, ils ne supportent pas les frais de transport ; la même attitude de l'Etat pouvait sembler légitime. D'autre part, l'encouragement à la production ne pouvait résulter d'un régime protectionniste comme dans le cas d'une industrie nouvelle que l'on veut lancer. Là encore, la lenteur de l'adaptation empêche l'emploi des procédés usuels.

Jusqu'à 1930 les importations de bois étaient un moyen d'échange pour obtenir des avantages sur les marchés étrangers au profit d'autres activités françaises. Des accords avaient été conclus en ce sens, des tarifs de faveur accordés à certains pays ; et c'est pourquoi la mise en route des systèmes de protection a été lente. Il a fallu que le gouvernement traite avec les puissances étrangères et que le parlement donne au gouvernement les pouvoirs nécessaires pour prendre les mesures qui s'imposaient.

Ce sont essentiellement des mesures de crise, mais qui subsistent encore malgré la reprise des cours : mesures de représailles, extension de la loi de cadenas, relèvement des droits de douane, établissement de contingents.

*
* *

A) *Les mesures de représailles* ont été les premières appliquées en présence de la menace que constituait le dumping soviétique. Aux termes de l'art. 3 de la loi du 29 mars 1910, le gouvernement peut « prendre d'urgence, dans les cas où des mesures arrêtées par des pays étrangers seraient de nature à entraver le commerce français, des dispositions appropriées aux circonstances ». C'est en vertu de ces pouvoirs qu'est intervenu un décret du 3 octobre 1930 prévoyant des mesures d'urgence. Les produits forestiers russes furent soumis à un régime de licences d'importation et une commission spéciale fut nommée

pour en assurer l'exécution. Cette mesure ne pouvait être efficace que temporairement, les produits russes entrèrent ensuite par la Belgique (4). Ce qu'il fallait, c'était un régime général de protection.

B) *La loi dite « du cadenas »*, qui est devenue l'art. 11 du Code des Douanes, permet au gouvernement de procéder au relèvement des droits de douane par décret en Conseil des Ministres, lorsqu'il y a urgence, à condition que le décret reçoive une application immédiate et qu'il soit ratifié dans les cinq jours, ou au début de la session suivante, si les Chambres sont en vacances.

Cette faculté n'est donnée au gouvernement que pour protéger un certain nombre de produits limitativement énumérés par la loi. La loi du 4 juillet 1931 a eu pour but d'introduire dans la liste établie par le législateur « les bois communs de toutes catégories, bruts, équarris ou sciés, le liège brut râpé ou en planches et le liège ouvré » en même temps qu'un certain nombre de produits agricoles.

Cette disposition permet de rendre efficaces les mesures de protection prises — relèvement de droits, et contingentements — en donnant au gouvernement la possibilité de les appliquer immédiatement sans qu'aucune publicité préalable mette en garde les importateurs.

C) *Le relèvement des droits de douane* a été opéré par deux décrets des 26 mars et 19 novembre 1932.

Le premier décret a porté les droits spécifiques à des coefficients allant de 5 à 7 et le second a majoré certains tarifs de telle façon qu'ils ont été portés au coefficient 12 par rapport aux tarifs d'avant-guerre.

En même temps, à l'ancienne taxe de 2 % perçue à l'entrée

(4) Cf. Morisson de la Bassetière, op. cit., p. 109 et suiv.

des produits bruts, était substituée une taxe de 4 % sur les produits semi-ouvrés et une taxe de 6 % sur les produits ouvrés.

Enfin une taxe compensatrice de change de 15 % était établie afin de protéger les produits français contre le dumping résultant de la dévaluation du dollar, de la livre sterling et de leurs monnaies satellites, taxe qui d'ailleurs devait être supprimée en 1933 et ne correspondrait plus à rien aujourd'hui.

En revanche, des tarifs de faveur étaient accordés aux bois autrichiens, pour des raisons politiques ; depuis la réalisation de l'Anschluss, la révision des tarifs est à l'étude.

Ce relèvement semblait devoir protéger efficacement les produits forestiers français, tout au moins en ce qui concerne le bois d'œuvre, car, lorsque l'importation est nécessaire à la satisfaction de la demande nationale, le droit de douane fonctionne dans toute son incidence, les importateurs se dédommageant sur le consommateur des droits payés, d'où hausse des prix.

Cependant, la chute des cours était tellement brusque et tellement forte que malgré cet important relèvement des droits de douane, les produits forestiers étrangers auraient continué à pénétrer sur le territoire français, si un système de contingentements n'avait été établi.

D) *L'Organisation des Contingentements*, telle qu'elle résulte du Décret du 27 août 1931, du Décret du 26 mars 1932 et des nombreux textes qui les ont suivis, est dans une large mesure inspirée des mesures de contrôle des importations de blé. C'est d'ailleurs un élément de la politique de protection des produits agricoles.

La limitation des importations à des contingents est contraire à la liberté du commerce, elle porte atteinte à des intérêts étrangers, et, à l'intérieur du pays, aux intérêts des importateurs. Pour que le système ne devienne pas arbitraire il faut adopter

des règles précises, pour déterminer le montant des contingents et les répartir entre les importateurs.

a) Le fait que les pouvoirs publics sont intervenus tardivement à compliqué la *détermination des bases du contingent*. Les dernières années ne pouvaient être prises en considération, en raison du dumping russe, le décret du 27 août 1931 a prévu un « chiffre global calculé d'après la moyenne des importations annuelles de bois étrangers constatées au cours des cinq dernières années normales ». Or, ces cinq dernières années normales vont de 1925 à 1929.

La moyenne était de 1.879.000 tonnes (5) ; or, dès la date du décret de 1931, le contingent était dépassé, les frontières furent fermées ; et le contingent a été progressivement abaissé par fractions au cours des années suivantes jusqu'à cette année (1938).

b) Le premier problème que soulevait la *répartition de ces contingents* était la détermination de la base de cette répartition : fallait-il choisir comme base les années normales ainsi qu'il avait été fait pour le contingent lui-même ? Ou bien prendre une base différente ? C'est cette dernière solution qui a été adoptée, car il importait de ne pas modifier la marche des entreprises ; d'autre part, c'est une moyenne de trois années seulement qui a été prise en considération, les contingents sont donc répartis entre les importateurs d'après le volume de leurs affaires en 1930, 1931 et 1932.

Le second problème est celui de l'attribution des licences d'importation ; certaines conditions sont imposées à ceux qui désirent en bénéficier (inscription à la patente d'une profession utilisant le bois ou en qualité de négociant en bois avant le 3 septembre 1931, inscription au registre du commerce) en outre

(5) Cf. Morisson de la Bassetière, *op. cit.*, p.

l'importateur doit produire un relevé certifié exact des quantités de bois étrangers importés par lui au cours des années 1929, 1930 et 1931. La licence est personnelle, mais il ne semble pas que cette disposition ait été appliquée dans toute sa rigueur. Les licences sont réparties par pays et par catégorie, elles sont délivrées par le Ministre des Finances après avis du Ministre de l'Agriculture ; mais, pour que tout arbitraire soit écarté, l'Etat s'est assuré la collaboration des intéressés. Une Commission supérieure des permis d'importation, composée de fonctionnaires et de représentants des intéressés, donne son avis sur la répartition des contingents.

Des organismes à caractère corporatif instruisent les demandes de licences :

la Fédération Nationale du Bois pour les licences accordées aux scieurs ayant besoin de grumes étrangères (6). ;

le Comité Interprofessionnel des importations de Bois pour toutes les autres importations.

La Fédération Nationale du Bois est le Syndicat des Négociants en bois et scieurs ; le Comité Interprofessionnel est un organisme spécialement créé pour instruire les demandes de licences et dont les statuts ont été établis par les groupements professionnels et approuvés par le Ministre de l'Agriculture ; ses membres sont nommés par ce dernier. C'est une Assemblée assez nombreuse, aussi recrute-t-elle dans son sein une Commission Permanente de répartition des licences.

A ce système assez rigide, une certaine souplesse a été donnée pour tenir compte des grands courants commerciaux. Certains pays avaient, sans pratiquer le dumping, accru leurs exportations vers la France au cours des années 1930 et 1931. C'était le cas notamment de la Pologne. Il fallait pouvoir adapter les importations françaises aux modifications du marché mondial.

(6) Cf. arrêté ministériel du 20 mars 1937.

C'est pourquoi des tonnages spéciaux ont été mis à la disposition du Ministre de l'Agriculture qui peut les réserver à certains pays en vue de fournitures spéciales et suivant les besoins de la consommation française.

Enfin, pour des raisons sociales, le régime des licences a été assoupli et le décret fixant le contingent pour 1936 prévoit la possibilité pour le Ministre de l'Agriculture de majorer dans la limite de 20 % les attributions faites aux bénéficiaires d'autorisations occupant certain personnel.

★★

La protection du marché national contre la concurrence étrangère est intéressante dans la mesure où elle a permis de traverser la crise, et, pour l'avenir, le gouvernement a reçu, grâce à l'extension de la loi du cadenas, le pouvoir de faire face à des situations analogues.

Mais, le système protecteur qui a été institué présente des anomalies : seules de puissantes raisons tirées des faits ont pu inciter le gouvernement à prendre des bases différentes pour la détermination du montant des contingents et pour l'attribution des licences.

D'autre part, les droits de douane et surtout le régime des contingentements présentent pour le marché forestier comme pour les autres l'inconvénient de l'enfermer dans des frontières assez rigides et d'exclure le bénéfice des changements qui se produisent dans les grands courants commerciaux.

Enfin, de l'examen comparatif des mesures protectrices et du but à atteindre, — régularité des revenus forestiers — il apparaît que ces mesures n'offrent qu'une solution temporaire et partielle du problème. Une solution temporaire, d'abord, c'est une solution de crise. Mais une solution partielle aussi ; la protection contre la concurrence étrangère est le seul procédé que

l'Etat ait utilisé pour restreindre l'offre sur le marché national ; l'Etat n'a pas cherché à imposer une diminution de la production par la réglementation des coupes ; l'importance du facteur temps l'empêchait d'adapter la production aux besoins ; mais, il aurait pu restreindre l'offre ou mieux la répartir dans le temps grâce au stockage, comme il l'a fait pour certains produits agricoles.

D'ailleurs, l'offre n'est qu'un aspect du marché, son aménagement laisse entiers les problèmes permanents du marché forestier :

l'abandon du bois dans ses utilisations anciennes ;

les fortunes diverses des différents produits forestiers (l'absence d'emploi pour certains produits et insuffisance de bois d'œuvre).

Un aménagement de la demande, la recherche de débouchés sont donc nécessaires.

SECTION IV

LA RECHERCHE DES DEBOUCHES

L'idée qui domine la recherche des débouchés est la suivante : c'est la demande qui doit être adaptée à la production plutôt que la production à la demande. La Forêt française fournit un certain nombre de produits qui tous doivent trouver des débouchés. La réalisation de cette condition est essentielle pour que le placement forestier soit lucratif.

L'action de l'Etat à cet égard est très récente ; elle s'est présentée sous l'aspect d'une lutte contre la crise ; mais les dispositions prises pour revaloriser le bois dans ses emplois classiques et procurer aux produits forestiers des débouchés nouveaux, semblent avoir une plus grande portée pour l'avenir.

§ I. — Revalorisation du bois dans ses emplois classiques.

Les mesures que l'Etat a prises pour revaloriser le bois sont très diverses ; toutefois, il semble possible de distinguer, suivant le but poursuivi, quatre aspects différents :

- 1° Lutte contre les attaques dont le bois est l'objet ;
- 2° Une politique de qualité ;
- 3° Mesures et accords tendant à assurer ou à imposer l'écoulement des produits forestiers français sur certains marchés ;
- 4° Mesures financières d'encouragement et création d'une organisation de revalorisation du bois.

*
* *

A) *La lutte contre les attaques dont le bois est l'objet* (dangers d'incendie, manque de solidité, etc...) s'est d'abord manifestée par la création d'un laboratoire de recherches à l'Institut National du Bois qui est destiné à faire toutes études scientifiques et techniques de nature à faire progresser l'emploi du bois, à l'adapter à la technique et à l'art moderne et aussi à faire des essais industriels sur la qualité des bois qui lui seraient présentés. En outre, un service d'architecture a été créé au Sous-Secrétariat des Forêts (rattaché aujourd'hui au Ministère de l'Agriculture) afin de procéder gratuitement à l'étude des projets de constructions en bois qui lui seraient soumis par les particuliers et les collectivités, d'assurer un contrôle de la sécurité et de la qualité de ces constructions et à cet effet de faire tous les calculs de résistance des matériaux employés et généralement toutes mises au point des projets présentés.

Mais la tâche essentielle a consisté à faire connaître les qualités du bois et à diffuser ses procédés d'emploi par la propagande.

Un service de presse a été organisé dans ce but au Sous-Secrétariat (actuellement au Ministère de l'Agriculture). Des films

d'intérêt forestier ont été pris sous la direction de l'Administration des Forêts et présentés au public. Enfin, le bois a tenu une large place dans les grandes expositions récentes ; ce fut le cas à l'Exposition Internationale de 1937 où la porte de l'Alma, le Palais du Bois, le Foyer communal, l'Auberge de la Jeunesse et le pavillon du Sous-Secrétariat constituaient des réalisations matérielles de nature à renverser la mode qui consiste à éliminer le bois de l'Art Moderne.

Toute cette action de l'Etat a eu pour but de remettre en honneur le bois en général ; les mesures qui vont être étudiées ont eu pour objet de trouver des débouchés au bois et aux produits français.

*
* *

B) *Une politique de qualité* est nécessaire pour que les produits forestiers français trouvent preneur sur le marché. C'est à l'étranger et dans notre empire d'outre-mer qu'elle a d'abord été appliquée. Les pays scandinaves sont nettement en avance sur la France à cet égard. Les différentes catégories de bois font l'objet d'une classification et d'un contrôle strict afin que le produit livré soit de la qualité demandée.

En France, les mesures prises sont partielles et récentes. En dehors de la législation des appellations d'origine qui concerne les produits résineux, un contrôle de la qualité des bois de mines a été institué par un Décret du 24 septembre 1937, modifiant l'art. 26 du Code des Douanes.

Ce Décret établit une prohibition de sortie et d'exportation des bois de mines, sauf autorisation par le Ministre de l'Agriculture, sur avis du Comité Interprofessionnel des exportations de bois de mines (créé par Décret du 17 avril 1937). Ce Comité organise le contrôle de la qualité et ses délégués doivent exercer ce contrôle aux points de sortie de France et délivrer, le cas échéant, des certificats de contrôle. Une taxe spéciale sur les

exportations, dont le taux est fixé par le Ministre de l'Agriculture, est perçue afin de couvrir les frais de contrôle du Comité.

Ces mesures constituent un des aspects de la politique qui s'est manifestée particulièrement dans le domaine agricole et au cours de l'année 1937 (7) ; elles n'ont qu'une portée restreinte : elles ne concernent que les Bois de Mines et seulement leur exportation, dont le contrôle est assez facile. Elles tendent donc à assurer des débouchés aux produits français sur les marchés étrangers, non sur le marché national. Elles rendent ainsi moins nécessaires les efforts faits par l'Etat pour imposer l'emploi du bois français sur certains marchés ; mais, actuellement, il y a co-existence de ces mesures avec la politique de qualité.

*
* *

C) *Mesures tendant à assurer l'écoulement des produits forestiers sur certains marchés.*

L'action de l'Etat est nécessairement très différente dans ses procédés et dans ses résultats suivant qu'il s'agit de trouver des débouchés sur le marché métropolitain, sur le marché de notre Empire d'outre mer sur les marchés étrangers :

1° *Sur le marché métropolitain*, le principe de la liberté du commerce et de l'industrie s'oppose à ce que l'emploi du bois français soit obligatoire, et aucune mesure n'a été prise pour y déroger en ce qui concerne les simples particuliers.

En revanche, des démarches ont été faites auprès du Ministre des P.T.T. pour qu'il réserve la totalité de ses commandes aux producteurs de bois français.

D'autre part, une instruction du Président du Conseil du 24 juin 1936 insiste sur la nécessité pour les Services Publics de n'utiliser, dans la mesure du possible, que des bois français et

(7) C'est le cas du contrôle de la qualité des fruits et légumes établi par un décret-loi du 31 août 1937.

soumet les cahiers des charges des marchés de travaux dépassant 25.000 francs à l'examen du Sous-Secrétaire d'Etat à l'Agriculture.

2° *Sur le marché de notre Empire d'Outre-mer*, il convenait de respecter le principe des économies complémentaires et de tenir compte des possibilités de production de chacune de nos colonies.

Dans la plupart de nos colonies, la production forestière est complémentaire de la nôtre, offrant des quantités de bois d'œuvre ; leurs marchés pourraient absorber les offres de bois métropolitains de moindre valeur, si le coût du transport n'était un obstacle trop difficile à surmonter.

C'est donc vers ses possessions de l'Afrique du Nord, pauvres en bois, que la Métropole s'est tournée pour y chercher un débouché à ses bois.

Vis-à-vis de l'Algérie, le gouvernement pouvait agir par voie d'autorité. Et les importations étrangères sont subordonnées à l'achat de 40 % de bois métropolitain.

Vis-à-vis du Maroc et de la Tunisie, la négociation d'accords était nécessaire et l'action de l'Etat se rapproche de celle qui concerne les marchés étrangers. Il est actuellement procédé à des négociations dans le but de réserver aux producteurs de bois français la fourniture des emballages nécessaires à l'exportation des produits marocains.

3° *Sur le marché mondial*, loin de favoriser l'écoulement des produits forestiers français, l'Etat s'est servi des bois comme moyen d'échanges pour faciliter l'exportation d'autres produits nationaux. Cette attitude s'expliquait par la nécessité de faire face à des besoins commerciaux plus pressants et par le fait que les revenus forestiers sont généralement considérés comme ressources d'appoint pour les individus.

Dans les accords ou projets d'accords plurilatéraux, Conférence de Londres de 1933, Conférence et Accords de Vienne en 1935, la France a été considérée comme une nation importatrice destinée à collaborer à ce titre au plan d'aménagement du marché mondial.

Récemment, pour lutter contre le marasme du marché du bois, l'Etat a changé d'attitude, mais son effort est partiel, seuls les Bois de Mines ont bénéficié de son action (8).

Un accord de troc, aux termes duquel la France importe une certaine quantité de charbon d'Angleterre moyennant l'exportation vers ce pays d'un certain tonnage de bois de mine, a été signé le 27 juin 1934 et a été suivi par un accord analogue avec la Belgique.

Actuellement, il semble que le renouvellement de ces accords donne lieu à quelques difficultés et cependant, depuis 1934, est intervenu le décret du 24 septembre 1937 qui, en instituant un contrôle de la qualité des bois de mines, est de nature à faciliter leur exportation.

D) Encouragements et organisation de la Revalorisation.

L'action de l'Etat pour revaloriser les produits forestiers se complète par des encouragements donnés à ceux qui contribuent à cette revalorisation.

C'est un aspect financier de cette action, qui comporte des règles pour l'engagement des dépenses, la création de ressources spéciales, la collaboration des intéressés.

a) Les règles qui régissent l'engagement de dépenses sont assez vagues. Il faut et il suffit que les encouragements donnés

(8) Les Bois de Mines donnent lieu à des excédents de production et par conséquent à des excédents d'exportation ; les possibilités de placement de ces excédents ont considérablement diminué, ainsi qu'il ressort des chiffres suivants des tonnages exportés : 1913 : 749.000 t. ; 1924 : 1.139.000 ; 1925 : 1.038.000 ; 1935 : 251.000 ; 1936 : 234.000.

aient pour but la revalorisation des produits forestiers : subventions et primes aux organismes professionnels et aux journaux faisant de la propagande pour l'emploi du bois, contribution financière pour la création de centres techniques de recherches sur l'emploi du bois et de débouchés nouveaux, etc...

b) Il existe des ressources spécialement affectées à ce but :

1°) une taxe supplémentaire de 2 % (s'ajoutant à la taxe primitive de 10 %) est perçue sur les adjudications de coupes des forêts soumises au régime forestier en vertu du Décret-Loi du 9 août 1935.

2°) une cotisation est imposée aux importateurs à raison de 2 frs par tonne importée.

c) Enfin, le système repose sur le principe de la collaboration des pouvoirs publics et des intéressés.

Le Ministre de l'Agriculture répartit les subventions et les primes après avis d'une Commission de Revalorisation du Bois composée de parlementaires, de fonctionnaires et de représentants des intéressés.

Ce mode d'action permet également à l'Etat de contribuer à la recherche des débouchés nouveaux.

§ 2. — Recherche de Débouchés nouveaux.

Malgré l'action de l'Etat pour protéger les débouchés anciens de la Forêt, certains d'entre eux ont à peu près disparu : ce sont les débouchés des bois de feu. Or, les bois de feu sont une partie importante de la production des Forêts privées, car celles-ci consistent le plus souvent en taillis et taillis sous futaies. Il fallait donc leur trouver des débouchés nouveaux.

L'effort de l'Etat a porté essentiellement, ces dernières années, sur deux catégories d'emplois du bois : le Bois Papetier et le Carburant Forestier.

A) LE PROBLÈME DU CARBURANT FORESTIER (9)

Pour la solution de ce problème le gouvernement a manifesté une grande activité depuis deux ans ; il est important à de multiples points de vue.

Au point de vue forestier, d'abord, le gazogène peut procurer des débouchés considérables aux bois de feu.

D'autre part, il est un élément de la politique suivie par l'Etat pour assurer l'indépendance du pays, en ce qui concerne les fournitures de carburant.

Enfin, il est aussi un élément de la politique de coordination des transports.

L'emploi des gazogènes, dans l'intérêt même des forêts, doit être envisagé en concurrence avec celui des autres carburants. De nombreux éléments doivent donc être pris en considération :

1°) Les qualités et défauts du gazogène : c'est un carburant économique (10) susceptible de fournir une bonne tenue de route, mais il est encombrant et dégage des fumées désagréables, il ne permet pas encore une grande vitesse et il ne convient pas aux petits parcours car il est assez difficile à mettre en route et continue à fonctionner aux arrêts.

2°) Il faut confronter ces caractéristiques avec les utilisations possibles. En ville, l'emploi des gazogènes n'est pas satisfaisant, en raison des arrêts, des variations brusques de vitesse, et du dégagement de fumées ; la locomotion électrique semble mieux adaptée. Sur route, le gazogène est encombrant et ralentit légèrement l'allure des véhicules, il convient donc mieux aux voitures de transport et aux camions qu'aux voitures de tourisme.

(9) Il n'a pu être tenu compte, dans cette étude, des travaux du récent congrès interrégional du Gaz des Forêts qui sont en cours de publication et paraîtront prochainement.

(10) L'économie de consommation peut être de 65 à 83 %, il y a lieu toutefois de défalquer l'amortissement des frais d'installation des appareils sur le véhicule (Cf., l'article de H. Numile dans « l'Economiste Français » du 10 juillet 1937).

3°) Il faut tenir compte des possibilités de la forêt française ; il est très difficile de les évaluer, car il ne s'agit pas seulement d'apprécier la production des taillis, mais encore la production de petits bois que fournit la coupe de futaie, et aussi celui que fournissent les coupes d'éclaircie et d'entretien. Beaucoup de ces bois ne sont pas offerts actuellement sur le marché. D'après les évaluations faites, les forêts françaises pourraient fournir 25 % au moins et 50 % au maximum de la consommation de carburants ; il reste donc une place encore plus importante à l'essence naturelle, à l'essence synthétique et à l'alcool ; d'ailleurs le gazogène qui semble donner les meilleurs résultats est un aggloméré de charbon de terre et de charbon de bois, assemblés dans une proportion qui peut varier sans qu'il y ait lieu de modifier les organes de carburation.

4° Enfin il faut coordonner les différentes sources de production — mines de charbon et forêts — et les principaux lieux d'utilisation. La matière première étant pondéreuse et de peu de valeur, le coût du transport est relativement important et il est donc nécessaire que les centres de production de gazogène soient à proximité des forêts ou des mines ; la proportion de bois ou de charbon entrant dans la fabrication des agglomérés variera suivant qu'il s'agira d'un centre minier ou d'un centre forestier.

Dans l'intérêt des forêts privées, il convient de tenir compte de toutes ces données, pour que le gazogène soit utilisé au mieux et satisfasse le consommateur ; l'Etat doit donc suivre une politique d'ensemble.

A l'étranger, de gros efforts ont été faits pour le développement des gazogènes, surtout dans les pays qui poursuivent une politique d'autarcie économique.

En Allemagne, l'action de l'Etat a d'abord été psychologique par l'organisation de la propagande, elle a été aussi économi-

que et financière par l'institution de primes d'achat de véhicules à gazogène et par les rabais allant jusqu'à 50 % faits aux commerçants acceptant des dépôts de bois et charbons : enfin, l'institution d'un Führer à l'Economie Nationale permet de prendre toutes mesures individuelles conformes aux besoins du pays. Toutefois, il semble que c'est surtout sur l'exploitation de ses mines de charbon et le développement de l'essence synthétique que l'Etat allemand a fait porter son effort.

L'Italie ne disposait pas des mêmes ressources, et la campagne d'Ethiopie, les sanctions économiques l'obligeaient à renforcer sa politique d'autarcie. Diverses mesures ont été prises suivant le plan d'ensemble consacré par la loi du 21 octobre 1936. Cette loi place le problème des carburants forestiers dans l'ensemble de la politique des carburants.

Un organisme d'Etat : la Commission Interministérielle des Autogazogènes pose les principes d'action et applique le programme d'autonomie qui a été prévu par la loi et qui comporte :

- 1°) la mise au point des procédés.
- 2°) l'examen et l'inventaire des ressources nationales.
- 3°) l'obligation pour les propriétaires de véhicules d'utiliser des carburants nationaux. Une liste des carburants nationaux est dressée et le choix de l'un ou de l'autre de ceux-ci doit être fait suivant l'usage auquel il est destiné.
- 4°) des mesures d'encouragement — dégrèvement d'impôts et primes — en faveur des producteurs de gazogènes et de ceux qui les utilisent.

*
* *

La politique de l'Allemagne et de l'Italie est facilitée par leur organisation politique ; leurs gouvernements ont les moyens d'imposer aux individus des mesures s'inspirant d'une politique d'ensemble. L'Etat français ne dispose pas des mêmes fa-

cilités ; cependant, il agit sur la production des gazogènes, sur leur utilisation et enfin il a essayé d'organiser la collaboration de tous les intéressés.

a) Le rôle de l'Etat, en ce qui concerne *la production*, a surtout été un rôle de recherche des meilleurs gazogènes ; à cet égard, il a collaboré avec les particuliers et plusieurs de ses services ont contribué à la mise au point des procédés dignes d'intérêt : le service des Poudres, a fait construire un atelier de démonstration à Sevrans-Livry et une usine de carbonite à Sisteiron, le Direction des Eaux et Forêts a créé un service des gazogènes, enfin l'Office des Combustibles Liquides a accordé son appui, sans pouvoir faire directement œuvre utile, en raison de son but limité.

Il s'agit de créer une production adaptée aux données du problème. Aucun plan d'ensemble déterminant les lieux de production n'a été tracé et la production reste libre. Cependant, le Ministère de l'Agriculture a créé des fours transportables, ce qui permet de déplacer les centres de production suivant les exploitations des forêts, il a organisé des centres de production importants dans les forêts domaniales de certains départements, enfin des ententes ont été passées entre les groupements de producteurs et le ministère afin d'intensifier la production du charbon de bois (11). La solution la plus économique reste d'ailleurs la confection des fours tels qu'ils ont toujours été faits traditionnellement.

b) Mais l'action de l'Etat a porté plus particulièrement sur *l'utilisation du carburant forestier* ; il a deux buts à remplir : assurer le développement de la consommation et organiser la distribution du carburant forestier.

(11) Discours de M. Neron, président du groupe forestier du Sénat, à l'Assemblée Générale des Producteurs de Bois et Reboiseurs français du 28 avril 1938 (« La Forêt Française » de mai 1938).

1) Pour remplir le premier but, l'Etat a d'abord cherché à créer par la propagande un mouvement de sympathie en faveur de ce carburant. La Direction des Eaux et Forêts a organisé, avec l'aide d'associations telles que le Touring Club, des caravanes et rallyes d'autos gazogènes. L'Etat a ensuite voulu encourager pécuniairement l'utilisation du gazogène, par des primes d'achat (système aujourd'hui abandonné) par des exonérations et diminutions d'impôts en faveur des propriétaires de véhicules à gazogène de transport de marchandises et de voyageurs.

Mais cette action s'est avérée insuffisante : en 1926, il y avait près d'un millier de gazogènes, au 1^{er} janvier 1937, il n'y en avait que 1.237. C'est pourquoi un Décret-loi du 29 août 1937 a imposé aux services publics et aux entrepreneurs de transports l'obligation d'utiliser un véhicule à gazogène sur dix, l'obligation n'existant qu'à la charge de ceux qui possèdent plus de dix véhicules. Cette obligation n'est pas d'une rigidité absolue ; d'une part, un décret peut accroître le pourcentage prévu, d'autre part le Ministre de l'Agriculture a le droit de permettre le remplacement du carburant forestier par un autre carburant national et cette mesure ménage la possibilité d'adapter cette obligation aux différents emplois des carburants et aux différentes régions. Toutefois, dans l'intérêt même des forêts, il aurait mieux valu faire de cet aménagement d'ensemble des différents carburants un principe plutôt qu'une exception ; par ailleurs, la proportion obligatoire des véhicules à gazogène est faible, et, s'il convenait de prévoir l'amortissement des véhicules existants, il semble cependant que la date de la mise en vigueur de ces dispositions (1^{er} juillet 1939) est bien lointaine.

2) Toutes ces mesures seraient inutiles, si les automobilistes ne pouvaient trouver sur la route le carburant forestier comme ils trouvent l'essence. L'action est ici particulièrement délicate

puisque'il n'y aura pas de véhicule à gazogène s'il n'y a pas de carburant et pas de carburant s'il n'y a pas de véhicule à gazogène. En fait, l'action de l'Etat à cet égard débute ; des contrats ont été passés en vue d'assurer la distribution des carburants par des postes spéciaux signalés par des panonceaux délivrés par l'Administration des Eaux et Forêts ; des ententes ont été passées avec les groupements intéressés et avec certains organismes de distribution des carburants liquides (Fédération française des carburants, Société française de Pechelbronn). Certains départements sont équipés ou en voie d'équipement, certains itinéraires sont jalonnés.

Enfin l'action de l'Etat pour l'utilisation des carburants forestiers se complète par l'institution de centres de formation de chauffeurs des véhicules à gazogène.

c) l'Etat a voulu associer les intéressés à la politique qu'il suit. Un décret du 3 mars 1938 a créé un *Conseil Supérieur des Carburants forestiers* qui comprend, à côté de parlementaires et de membres désignés par le Ministre, des représentants des groupements de propriétaires forestiers, de marchands de bois, des usines de carbonisation et de la Société Nationale des Chemins de fer.

Ce conseil doit examiner les problèmes de production, de distribution et d'emploi des carburants forestiers. Mais il n'a qu'un rôle consultatif. C'est l'Administration qui décide.

Le gros défaut de la politique française c'est la division et la rivalité des services. Il n'y a pas de plan d'ensemble, pas de politique générale des carburants. Le Ministère des Travaux Publics s'occupe du charbon et du pétrole synthétique, l'Office des Combustibles Liquides de l'essence et de l'alcool, les Eaux et Forêts et le service des Poudres des bois. Cette absence de coordination est nuisible aux intérêts du propriétaire forestier car elle conduit à utiliser le bois dans les emplois auxquels il

est mal adapté, et par conséquent à discréditer l'emploi du bois comme carburant.

Il importe que le problème des carburants forestiers reçoive une solution favorable qui permette de supprimer la faiblesse essentielle du marché forestier français : l'abondance de l'offre et la rareté de la demande des bois de feu.

B) LES BOIS PAPETIERS

Les bois papetiers sont généralement des bois de qualité et de dimensions supérieures au bois de feu ; ce sont des bois de petite futaie. La forêt française ne semble pas en mesure de pourvoir aux besoins de la consommation intérieure (12).

L'effort de l'Etat en cette matière a consisté non plus à adapter les besoins à la production, mais la production aux besoins, grâce à des encouragements qui ont été donnés pour le reboisement en bois papetiers, et qui concernent uniquement les Collectivités Publiques (13).

D'autre part, il est intervenu pour que les bois français soient utilisés en papeterie et cette intervention l'a conduit à contribuer à l'organisation d'ensemble du marché des bois papetiers, pâtes de cellulose et papiers de presse.

SECTION V

L'INTERVENTION DE L'ETAT DANS L'ORGANISATION DU MARCHÉ DE CERTAINS PRODUITS

Les différentes mesures prises par l'Etat pour protéger les produits français contre la concurrence étrangère, pour leur trouver des débouchés et développer leur qualité, sont des me-

(12) Cf., La thèse de M. Gemon : « l'Interdépendance du problème papetier et du problème forestier » (Paris 1936) et la brochure de M. Dutilloy : « Il faut reboiser pour assurer à la France son papier ».

(13) Loi du 16 avril 1936.

sures prises séparément, elles sont fragmentaires et ne s'appliquent pas toutes à tous les produits forestiers. Ce sont des mesures favorables à la propriété forestière, de nature à lui procurer des revenus convenables, mais elles ne permettent pas à l'Etat d'assurer une direction d'ensemble de l'économie forestière.

Il n'en va pas de même des mesures concernant les produits résineux et les bois papetiers. Pour des raisons tirées de la situation particulière des marchés de ces deux sortes de produits, l'Etat a été amené à intervenir dans leur organisation ; mais il n'a pas procédé de la même façon dans les deux cas : dans le premier, il a procédé lui-même à l'organisation du marché il le dirige et le contrôle ; dans le second, il est intervenu pour donner leur pleine valeur aux ententes conclues dans le cadre corporatif.

§ 1. — Les Produits résineux.

Des raisons particulièrement graves ont incité l'Etat à intervenir sur le marché des produits résineux.

Des raisons d'ordre social, d'abord : la récolte des produits résineux est, parmi les exploitations forestières, celle qui demande le plus de main d'œuvre, la forêt Landaise, qui est le principal centre producteur de produits résineux, occupe 18.000 résiniers et 10.000 scieurs (14) ; la transformation, le transport et l'échange de ces produits procurent à la plus grande partie du département des Landes ses moyens d'existence.

D'autre part, l'activité de la forêt landaise est tournée vers l'exportation. Elle produit des Bois de Mines et il a fallu des accords de troc pour faciliter leur placement sur les marchés de deux pays gros producteurs de charbon. Quant aux produits

(14) Chiffres fournis par M. Menars dans « l'Economiste Français », du 4 mars 1933.

résineux, la quantité produite est supérieure à celle qui est consommée en France (15).

Les produits résineux devaient donc être immédiatement touchés par la crise. Et ils l'ont été d'autant plus que, facilitées par la loi d'assainissement des Landes de 1857, de nombreuses plantations ont été faites de 1855 à 1870 et doivent être mises en gemmage et coupes au cours des années 1925 à 1940. Ce déséquilibre entre l'offre et la demande a été la cause d'une chute catastrophique des cours : le kilog de gemme qui se vendait 5 francs en 1926 ne valait plus que 0 fr. 90 en 1932.

Les propriétaires forestiers, en présence de cette situation, et considérant l'importance du prix de revient des gemmes et notamment des frais de main-d'œuvre, ont réduit volontairement les gemmages. Leurs ressources diminuées ne leur ont plus permis de procéder aux reboisements nécessaires ; d'autre part, l'appauvrissement du terrain par la monoculture, les ravages dus aux incendies joints à l'absence de ressources des propriétaires font prévoir une diminution progressive de la capacité de production dans la Forêt Landaise à partir de 1940.

De nombreux textes ont été élaborés depuis la loi du 30 décembre 1931 jusqu'à nos jours : loi du 21 mars 1934 et loi du 2 juillet 1935 tendant à l'organisation des marchés du lait et des produits résineux (16), décret du 30 août 1935, loi du 31 décembre de la même année et ses décrets d'application. C'est en raison de tous ces faits que l'Etat est intervenu ; les mesures prises sont donc des mesures de crise, cependant elles présentent cette

(15) D'après les chiffres indiqués par M. Sargos dans la Revue des et Forêts de février 1938 (chiffres 1936-37).

	térébent.	Brais, colop. etc.
La production serait de	195.000 t.	690.000 t.
La consommation de	190.000 t.	400.000 t.
Et l'exportation de	5.000 t.	290.000 t.

(16) Cf. D.P. 1936-4-177 et la note de M. Reuter.

double particularité d'englober à peu près l'ensemble du marché et de permettre son adaptation à d'autres circonstances.

Deux sortes de questions doivent être examinées : d'abord comment le marché est-il organisé, qui prend les décisions nécessaires ? En second lieu, quelle est la politique qui se dégage des textes élaborés ?

*
* *

L'Etat ne fait que faiblement appel aux organisations professionnelles. Il a créé un Comité Central des Produits Résineux dans le but d'assurer l'exécution des dispositions relatives au soutien de la production gemmière, à l'organisation et à l'assainissement du marché des produits résineux. Ce Comité est composé, sous la présidence du Ministre de l'Agriculture, de parlementaires, de fonctionnaires et de représentants des intéressés (propriétaires forestiers, gemmeurs, industriels, commerçants) : ceux-ci sont présentés par les groupements professionnels, mais sont nommés par le Ministre de l'Agriculture.

Le Comité Central des Produits Résineux est un organe permanent dont les attributions sont essentiellement consultatives. Il donne son avis sur la politique à suivre, sur la création par le Ministre de l'Agriculture de Comités Départementaux (à la demande des groupements professionnels) ou de Comités Interdépartementaux (à la demande des comités départementaux) ; il a reçu la mission de contrôler le fonctionnement de ces Comités et de coordonner leur œuvre. Le rôle le plus important, celui de décider, appartient au Ministre de l'Agriculture ; la direction du marché est ainsi assurée par l'Etat. Il s'agit d'une législation « d'économie dirigée » comparable à celle des vins ou du blé. D'ailleurs la loi du 2 juillet 1935, en organisant à la fois le marché du lait et celui des produits résineux, a eu un but agricole plutôt que forestier.

Cette importance du rôle de l'Etat se degage encore des mesures prises.

La politique suivie est une politique d'ensemble comprenant la protection des produits de qualité français, le contrôle et la protection du marché intérieur, le développement des exportations :

a) *La protection des produits de qualité français* a été réalisée par l'extension de la législation des appellations d'origine.

Il est interdit d'employer les mots « essence de térébenthine », « térébenthine », « essence ou huile de bois ou de résine », « terpéine et pinéine » lorsque les produits mis en vente ne proviennent pas d'essences de pins produites par gemmage et distillation de ces produits.

Si ces essences n'entrent que pour une certaine proportion dans les produits vendus, il est obligatoire d'indiquer le montant de cette proportion.

Un règlement d'Administration Publique du 4 octobre 1932 définit les produits protégés et détermine les modalités d'application de la Loi du 30 décembre 1931.

La répression pénale des appellations frauduleuses a lieu dans les conditions prévues par la loi du 1^{er} août 1905 sur la répression des fraudes.

b) *L'action de l'Etat sur le marché national* a débuté avec la loi du 21 mars 1934 par la protection douanière de ce marché : relèvement des tarifs et répartition des contingents suivant les quantités déclarées — et par un système d'avances faites, par l'intermédiaire des communes (grâce à des fonds fournis par l'Etat), aux récolteurs de gemme et propriétaires exploitants.

Le système actuel date des lois du 2 juillet et du 31 décembre 1935.

Il comporte l'interdiction d'employer des brais et colophanes étrangers au-delà d'une quantité maximum fixée par décret en Conseil des Ministres, après avis du Comité Central des Produits Résineux. L'obligation d'employer des produits résineux métropolitains dans la proportion complémentaire s'impose donc à certaines industries : savon, saindoux, bougies, etc...

Le système douanier n'est plus qu'un moyen d'exécution, aux mains du gouvernement, de cette obligation. Le contingent est limité à un maximum fixé par décret, sauf application du régime de l'admission temporaire.

En restreignant le marché, ces mesures présentent l'inconvénient de diminuer la concurrence et de faciliter l'accaparement des matières premières : d'autre part, les courants économiques peuvent se renverser brusquement et le système adopté ne plus correspondre aux besoins. C'est pourquoi, il a été prévu que les pourcentages fixés ne pourraient en aucun cas empêcher le fonctionnement des industries intéressées ; en cas de tentative d'accaparement, un décret pris à la demande des industriels sur le rapport du Ministre de l'Agriculture, doit prendre toutes mesures utiles. D'autre part, la réglementation, par le Ministre du Commerce, de la constatation des cours, telle qu'elle est prévue par le Décret du 17 juin 1938, permettra à l'Administration d'aviser en temps utile.

L'Etat dirige encore le marché des produits résineux par le contrôle qu'il exerce sur leur production.

Un décret du 27 mars 1936, pris en exécution de l'Art. 15 de la loi de Finance du 31 décembre 1935, a prévu un certain nombre de moyens destinés à rendre possible ce contrôle :

1°) l'inventaire des toutes les usines de distillation de gemme existant au 1^{er} janvier 1936 (ou en chômage et ayant distillé au cours des campagnes 1933 à 1936). Les propriétaires et exploitants patentés ont été soumis à l'obligation de déclarer leurs

établissements, leur capacité de production et leur production effective.

2°) les industriels et négociants sont astreints à une déclaration annuelle des stocks qu'ils possèdent au 31 mars.

3°) des états mensuels doivent être adressés par les industriels à la Commission Régionale d'attributions siégeant à Bordeaux, dont le rôle est particulièrement important en ce qui concerne les mesures destinées à faciliter l'exportation. Le contrôle de la production, mesure d'ordre interne, permet en effet à l'Etat d'agir sur les marchés étrangers comme sur le marché intérieur, par la connaissance qu'il lui donne de l'allure de la production française.

Les modalités de ce contrôle, en ce qui concerne les opérations de distillation et de vente des coopératives, peuvent d'ailleurs être modifiées par les arrêtés prévus par le Décret du 17 juin 1938.

c) Le procédé utilisé pour *développer les exportations* est celui de la prime à l'exportation. Des allocations forfaitaires sont réparties par la Commission Régionale de Bordeaux entre les industriels, commerçants et coopératives qui justifient avoir exporté des produits résineux autres que les brais noirs. L'exportation est soumise à un régime de licences et le taux des allocations est fixé par le Ministre de l'Agriculture sur la proposition de la Commission Régionale, et dans la limite des crédits votés chaque année ; les crédits étaient à l'origine de 4 millions $\frac{1}{2}$, et ils ont été portés à 6.300.000 en 1936 et à 7.000.000 pour chacune des années 1937 et 1938. Si l'on examine ces chiffres, l'effort de l'Etat apparaît croissant et il doit être également de plus en plus efficace, si l'on considère qu'à cette prime s'ajoute la prime de change résultant des dévaluations monétaires.

§ 2. — Les Bois papetiers.

L'Etat a organisé lui-même le marché des produits résineux. En ce qui concerne les Bois papetiers, l'Etat n'est intervenu que pour sanctionner un système d'ententes à caractère privé qui groupent 80 à 95 % des producteurs des diverses branches de l'industrie papetière, et il s'est servi de l'organisation ainsi créée pour sa politique de protection des produits forestiers français (17).

Cette attitude était commandée par la complexité et la puissance des intérêts en présence : propriétaires forestiers, fabricants et consommateurs (surtout la Presse). Il s'agissait de protéger le bois papetier français en tant que matière première et à tous les stades de sa transformation : pâte de cellulose, pâte à papier ; il fallait en même temps assurer à la Presse des prix de revient assez bas et par conséquent incompatibles avec un relèvement suffisamment protecteur des droits de douane.

Il s'agit d'une organisation corporative reposant sur l'action de trois sortes d'organismes prévus par deux conventions du 18 avril 1936 (18).

1°) *la convention des Bois papetiers et Pâtes de cellulose* prévoit un système de protection totale résultant de la combinaison des droits de douanes, des taxes et des primes d'encouragement à l'utilisation du bois français accordées par la loi du 16 avril 1936. En outre, en vertu du Décret du 21 avril 1936, les pâtes importées pour la fabrication des papiers de presse sont exonérées de droits de douane dans la limite d'un contingent fixé annuellement. L'équilibre du système devait être adapté au cas d'insuffisance de la production.

(17) Cf. D. Lazare. Les ententes économiques imposées ou contrôlées par l'Etat. P. 223.

(18) Cf. Gemon. L'Interdépendance du problème papetier et du problème forestier ; Thèse, Paris 1936.

L'Etat est intervenu pour donner des primes et pour créer l'organe de cette politique : le Comité des Bois de Papeterie et Pâtes de cellulose composé de fonctionnaires et de représentants des intéressés (arrêté du 1^{er} mai 1936) lequel gère les sommes mises à sa disposition pour l'allocation des primes.

2°) *la Convention des Papiers de Presse* est mise à exécution par les soins d'un Comité analogue au premier : le Comité des Papiers de Presse. Elle prévoit également l'entrée en franchise d'un certain contingent fixé à l'origine à 47.000 tonnes et réduit en principe à 25.000 tonnes — cependant pour l'année 1937 le contingent de base a été majoré « exceptionnellement » de 22.000 tonnes. —

Une taxe est perçue sur les importations et versée à une caisse qui en répartit le montant entre les journaux au prorata des tonnages de papiers français et étrangers utilisés par chacun d'eux.

3° Un organisme commun, *la Commission Interministérielle des Bois de Papeterie, des pâtes à papier et du papier* a été créée pour servir, le cas échéant, de comité d'arbitrage. Et cette institution marque l'effort fait pour établir une organisation d'ensemble du marché, dominée par le principe de la collaboration de l'Etat et des intéressés.

★★

Dans quelle mesure l'action de l'Etat sur le marché forestier a-t-elle eu pour résultat de permettre aux propriétaires de tirer de leurs forêts des revenus suffisants et de leurs assurer des revenus réguliers ? Ce sont là deux questions différentes, auxquelles il est assez difficile de donner une réponse, en raison de la complexité des conjonctures économiques.

1° Depuis deux ans, la courbe des cours de tous les produits forestiers a été continuellement ascendante :

Les cours du chêne en 1937 ont été en hausse de 56 % par rapport à 1936, ceux du sapin de 45 %, ceux des pins de 75 % ; le stère de bois papetier qui se vendait 77 francs en 1935 a trouvé preneur à 160 francs en 1937, le cours du litre de gemme qui était tombé à 0,877 en 1934-1935 s'élevait à 1,377 en 1936-1937 et cotait 1,50 à 1,60 sur le marché de Bordeaux au mois de mai 1938.

Ces chiffres n'ont évidemment qu'une valeur relative : dans le même temps le franc perdait 58 % de sa valeur ; d'autre part, il semble résulter des statistiques des différents pays que les prix-or ont encore légèrement baissé (19).

Si l'on compare des chiffres reposant sur des bases identiques, ceux fournis par les indices pondérés des prix de gros de 126 articles, on constate que l'indice général qui était de 411 en 1936 est passé à 581 en 1937, et à 634 en mars 1938, tandis que l'indice du bois s'est élevé pour les mêmes périodes de 466 à 718 et à 818 (19) ; soit une augmentation de 75,50 % des cours des bois contre 54,25 % de l'indice général. Malgré la crise du bâtiment et celle des industries de l'ameublement qui sont de gros clients de la Forêt, la situation du marché forestier paraît donc satisfaisante.

2° En ce qui concerne la régularité des revenus, l'action de l'Etat semble moins heureuse. La brusque baisse des cours pendant les années 1930, 1931 et 1932, la hausse rapide de 1937 et 1938 ont créé dans l'économie forestière une instabilité peu propice à un aménagement rationnel de la propriété forestière.

Un grand nombre de mesures prises par l'Etat sont des mesures de crise, c'est le cas de celles qui ont pour but de protéger le marché français contre la concurrence étrangère ; le gouvernement est intervenu dans le sens de la hausse un peu

(19) Cf. le Bulletin d'Avril-Juin 1938 de la Statistique générale de la France.

tard alors que la baisse des cours était acquise et lorsque la hausse était prévisible ; il convient de se demander s'il n'y a pas lieu de supprimer quelques-unes de ces mesures ou tout au moins de les aménager en fonction des données quantitatives et qualitatives de la production française et de faire porter tout l'effort de l'Etat sur la recherche de débouchés nouveaux qui permettraient de donner une solution au problème des bois de feu.

D'autre part, si l'on excepte les marchés des produits résineux et des bois papetiers, il n'y a pas d'économie dirigée, l'Etat est seulement intervenu d'une manière fragmentaire. Son action n'a pas englobé l'ensemble du marché des produits forestiers ni prévu l'évolution des circonstances économiques dans le temps. Or l'adaptation des mesures prises aux circonstances est nécessaire au maintien de la régularité des cours. Il ne s'agit pas évidemment de mettre les revenus forestiers à l'abri de toutes les fluctuations économiques ; mais dans la mesure où l'Etat intervient, cette intervention doit être dominée par cette idée que seule la régularité des revenus de la propriété forestière permet le reboisement et l'exploitation convenable des forêts.

CONCLUSION

Le placement forestier présente l'avantage d'une certaine sécurité, ce caractère a été évoqué au début de cette étude sur les Revenus Forestiers ; mais procure-t-il des revenus suffisamment réguliers et importants ?

L'Etat est intervenu en ce sens par son action technique, par son action économique et financière tendant à réduire les charges de la propriété forestière et par son action sur le marché forestier.

Aucune régularité n'a été donnée aux revenus forestiers ; d'autre part, si l'on dresse le bilan des dépenses et des recettes des reboiseurs, on s'aperçoit que le bénéfice est très faible.

M. Dutilloy (1), dressant le bilan du reboisement d'un hectare en épicéas exploitables à 45 ans, donne les chiffres suivants :

Recettes	7.000
Dépenses : Frais de premier établissement	1.410
Garderie : 25×45	1.125
Assurance : 25×45	1.125
Impôts	1.500
	5.160 .. 5.160
Revenu	1.840

Ce revenu doit rémunérer, à intérêts composés, les sommes investies depuis la date de leur investissement jusqu'à celle de la perception des recettes. Le revenu brut de 1.840 francs correspond à un taux de placement d'environ 1 %.

(1) Op. citat., pp., 26 et 27.

Cependant il y a lieu de faire quelques réserves sur les chiffres ainsi exposés. La somme de 1.500 francs affectée aux impôts comprend dans le bilan de M. Dutilloy, 15 années d'impôts fonciers (de la 30^e à la 45^e année) pour un montant de 150 francs (ce qui est un chiffre élevé) 1050 francs pour les droits de succession (ce qui est aussi beaucoup) et 300 francs pour une mutation entre vifs. Quant aux frais de garderies et aux primes d'assurances, ce sont des dépenses qui figurent rarement au bilan des reboisements.

Enfin, les frais de premier établissement peuvent être moins importants que ceux indiqués ci-dessus. Un propriétaire peut notamment procéder aux travaux de plantation sur une partie seulement de ses propriétés, comptant sur le semis naturel pour le boisement du reste.

Il n'en reste pas moins que, même avec l'emploi de procédés économiques, les revenus forestiers sont inférieurs à ceux de la majorité des autres placements. Peut-être les mesures prises ces dernières années auront-elles pour effet de modifier cette situation.

Quoi qu'il en soit, le plus gros avantage du placement forestier demeure sa sécurité. C'est un mode de placement peu lucratif et difficilement liquidable, par conséquent les individus ne peuvent investir dans les forêts une part importante de leur fortune, mais c'est un refuge pour les capitaux que leurs propriétaires désirent mettre en réserve.

CONCLUSION GÉNÉRALE

L'action de l'Etat vis-à-vis de la propriété forestière privée a des objets très variés. Entre les deux modes d'action possibles — la contrainte et l'aide — l'Etat n'a pas choisi, il les exerce tous les deux.

La contrainte dont il use est nuancée suivant le but à atteindre, suivant l'intérêt général que présente le boisement dans les différentes régions.

L'aide, que l'Etat accorde à la propriété forestière privée, présente des formes diverses ; il facilite la participation des propriétaires à l'œuvre forestière, en protégeant leurs propriétés contre les atteintes que les tiers pourraient y apporter, en édictant certaines règles juridiques favorables. C'est aussi une aide financière et économique.

Il est difficile d'apprécier l'efficacité de ces mesures car beaucoup d'entre elles sont trop récentes ou n'ont pu produire leurs effets normaux en raison des circonstances ; certaines mêmes — et c'est le cas des efforts faits pour développer l'utilisation du carburant forestier — sont embryonnaires et n'auront de valeur que dans l'avenir ; et ce sont ces dernières mesures qui présentent le plus grand intérêt pour l'avenir de la Forêt Française.

Il semble, toutefois, que l'action de l'Etat n'a qu'une efficacité restreinte parce que l'Etat n'a pas créé au service de sa politique les moyens d'exécution nécessaires, et parce que, d'autre part, il ne s'agit que d'efforts fragmentaires.

Le problème essentiel, celui de l'importance du temps, n'a pas été assez pris en considération, ou bien il l'a été pour éten-

dre le rôle des collectivités et spécialement celui de l'Etat aux dépens de l'initiative privée. C'est dans ce sens qu'agissent les mesures prises pour restreindre la liberté des propriétaires, et qu'agiraient les dispositions du projet de loi Liautey, s'il était adopté par le Parlement.

Pour assurer la collaboration des particuliers à l'œuvre forestière, il faudrait que l'Etat apporte une aide, non aux individus qui n'ont pas le temps d'avoir une action efficace, mais à la famille qui peut assurer la continuité des efforts faits. Peut-être la loi récente modifiant les règles du partage d'ascendant sera-t-elle un pas important fait dans cette voie ; mais il serait utile que la transmission héréditaire de la propriété forestière soit dégrévée des droits fiscaux dans la mesure où la transmission entre vifs l'a été par la loi du 16 avril 1930.

L'action forestière apparaît donc comme très complexe : elle soulève d'une manière particulière le problème du droit de propriété, elle pose également des problèmes économiques, mais pour qu'elle soit efficace il faut assurer sa continuité par la protection de la Famille.

Vu : le Président de la thèse,

Achille MESTRE.

Vu : le Doyen,

RIPERT.

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris,

G. ROUSSY.

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES GENERAUX

- FUZIER HERMANN. — *Répertoire général alphabétique du droit Français*.
BEQUET. — *Répertoire de Droit Administratif*.
DALLOZ. — *Répertoire législatif*.
— — *Dictionnaire alphabétique du Droit*.
— — *Recueil périodique et critique de jurisprudence, de législation et de doctrine*.
SIREY. — *Recueil de Jurisprudence*.
P. LEROY-BEAULIEU. — *L'Etat moderne et ses fonctions*. Paris, 1911.
ALLIX. — *Cours de Législation financière*. (Doctorat, 1931-1932).
NOGARO. — *Eléments d'Economie politique*. Paris, 1936.

OUVRAGES SPECIAUX

- GUYOT. — *Cours de Droit forestier*. 1908-12.
JACQUOT. — *La forêt. Son rôle dans la nature et les sociétés*. Paris, 1911.
TETREAU. — *Commentaire de la loi de 1882 sur la restauration et la conservation des terrains en montagne*. Paris, 1883.
ROUGIER de la BERGERIE. — *Forêts de la France*.
GLESINGER. — *Le bois en Europe*.
DUTILLOY. — *Il faut reboiser pour assurer à la France son papier*. Paris, 1937.
JAGERSCHMIDT. — *Quelle doit-être notre politique de reboisement*. Coulommiers, 1930.

THESES

- DELAHAYE. — *Le déboisement et le régime des bois de particuliers*. 1909, Paris.
MORISSON de la BASSETIERE. — *La forêt française et le marché des bois*. 1934, Paris.
LORACH. — *La crise des résineux*. 1933, Paris.
MADELIN. — *Les restrictions légales au droit de propriété forestière privée*. 1905, Paris.
B. MADRE. — *La question forestière*. 1934, Paris.
André MADRE. — *La propriété forestière et la limitation apportée au droit de propriété*. 1926, Paris.
CHANCEREL. — *De l'usufruit des forêts*. 1893, Paris.
DELEAU. — *De l'extinction des usages forestiers*. 1894, Paris.
GEMON. — *L'interdépendance du problème papetier et du problème droit de propriété*. 1926, Paris.
— *forestier. Le régime du papier de presse*. 1936, Paris.
LAZARE (Didier). — *Les ententes économiques imposées ou contrôlées par l'Etat*. 1937, Paris.

REVUES ET JOURNAUX

Le Bois.

Revue des Eaux et Forêts.

Revue du Touring-Club de France, (art. de M. DEFERT et autres).

Revue Internationale du bois.

L'Economie Forestière.

La Forêt Française.

Revue des Carburants Français.

L'Arbre, (Cahier saisonnier des amis des arbres).

L'Action Forestière et Piscicole.

DOCUMENTS ET STATISTIQUES

Congrès pour l'étude de l'assurance des bois et forêts contre l'incendie, Paris, 1930.

Congrès forestier international de 1913. (Touring-Club de France).

Statistiques mensuelles du commerce extérieur de la France.

Statistique agricole décennale de 1929. Ministère de l'agriculture, Paris, 1936.

Bulletin de la statistique générale de la France.

S.D.N. — Comité économique. Le problème du bois, (1932).

Journal officiel. — Lois et décrets.

— — Documents parlementaires.

— — Débats parlementaires.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION GENERALE	V
PREMIERE PARTIE : Le droit de propriété et l'œuvre forestière ..	3
CHAPITRE PREMIER : Les différentes formes de propriété et l'œuvre forestière	5
SECTION I : La propriété individuelle	5
SECTION II : La propriété collective	11
CHAPITRE II : L'Etat protecteur de la propriété forestière	15
SECTION I : La réglementation des droits d'usage	16
SECTION II : Repression des délits forestiers	21
SECTION III : La réparation civile des dommages causés à la propriété forestière	25
CHAPITRE III : Les restrictions du droit de propriété forestière ..	26
SECTION I : Restrictions dans un intérêt autre que celui de la forêt	27
SECTION II : Restrictions dans l'intérêt du maintien de l'aire forestière	34
CHAPITRE IV : Les restrictions au droit de propriété ordinaire dans l'intérêt du reboisement	67
SECTION I : Le régime des dunes	68
SECTION II : Le reboisement des montagnes	71
CONCLUSION	78
DEUXIEME PARTIE : Les revenus forestiers	80
CHAPITRE PREMIER : L'Action technique de l'Etat	84
§ I. L'Enseignement forestier	85
§ II. L'Administration conseillère des propriétaires	87
§ III. La gestion des forêts privées par l'administration des Eaux et Forêts	88
CHAPITRE II : L'Action économique et financière de l'Etat vis-à-vis des charges de la propriété forestière	92
SECTION I : L'Action de l'Etat sur les charges indépendantes du revenu	93
SECTION II : Les charges d'exploitation	114
CHAPITRE III : L'Intervention de l'Etat sur le marché forestier ..	120
SECTION I : Les caractéristiques du marché forestier	120
SECTION II : L'Evolution de la situation au cours du xx ^e siècle	123
SECTION III : La protection contre la concurrence étrangère ..	126
SECTION IV : La recherche des débouchés	133
SECTION V : L'Intervention de l'Etat dans l'organisation du marché de certains produits	146
CONCLUSION GENERALE	159

